

Jurisprudentie

Kroniek ondernemingsstrafrecht

Eerste helft 2025

Mr. dr. B. van der Vorm (red.), mr. A.A. Feenstra, mr. M.N.H. Hintzen, prof. mr. M. Nelemans, mr. N.M.D. van der Aa, mr. P.H. Oldhoff, mr. M.G. Niens, mr. dr. I. Koopmans, mr. J. Boonstra, mr. R.S. Wijling, mr. L.S.E. Hinrichs, prof. mr. H.J.B. Sackers, mr. dr. S.S. Buisman, mr. dr. W.S. de Zanger, mr. N. van der Voort en mr. A.Z.Y.Z. Kariman

184

Inleiding

Mr. dr. B. van der Vorm (red.)

Het ondernemingsstrafrecht heeft in de periode waarop deze kroniek betrekking heeft niet stilgestaan.¹ Voordat in deze kroniek inhoudelijk aandacht wordt besteed aan de verschillende ontwikkelingen op het gebied van het ondernemingsstrafrecht, wordt eerst de actualiteit besproken ten aanzien van drie hoogleraren, die invloed hebben (gehad) op het bijzonder strafrecht en/of de bestuurlijke handhaving.

Op 20 maart 2025 is Petrus C. van Duyne – emeritus hoogleraar Empirische aspecten van de strafrechtspleging aan Tilburg University – overleden.² In zijn werkzame leven heeft hij aandacht besteed aan onderwerpen die alle relevant zijn voor het bijzonder strafrecht, zoals de aanpak van financieel-economische criminaliteit, witwassen en georganiseerde misdaad. In de jaren negentig van de vorige eeuw was hij in Nederland vooral zichtbaar tijdens de IRT-affaire.³ In het bijzonder keerde hij zich tegen de door de onderzoeksgroep Fijnaut e.a.

ontwikkelde definitie van ‘georganiseerde misdaad’.⁴ Het grootste deel van zijn publicaties is vooral criminologisch van aard en is ook relevant (geweest) voor de strafrechtpraktijk. Zijn oratie uit 1997⁵ en zijn afscheidsrede uit 2011⁶ zijn hier voorbeelden van. Voor zover ik kan overzien, is zijn laatste zelfstandig geschreven Nederlandstalige publicatie in een tijdschrift, verschenen in het *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*.⁷

Op 20 juni 2025 sprak Jon Schilder als hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de VU Amsterdam zijn afscheidsrede uit met als titel ‘In de schaduw van het recht. Over de geheime politie, veiligheid en privacy’.⁸ Gezien zijn onderzoeksinteresse zal het geen verbazing wekken dat hij een onderwerp centraal heeft gesteld, dat zich bevindt op het gebied van het openbare orderecht. In het middelpunt van zijn afscheidsrede staat het Team Openbare Orde Inlichtingen van de politie (hierna: TOOI). Deze inlichtingendienst verzamelt (veelal in het geheim) informatie die voor de burgemeester van groot belang kan zijn voor de handhaving van de openbare or-

- 1 Zie o.m. A.R. Hartmann & B. van der Vorm, ‘Rubriek Bestuursstrafrecht’, *DD* 2025/21, p. 299-311; M.L. Batting, M. van Mannekes, C. de Rond & K. Winterink, ‘Handhaving van bestuursrecht’, *NTB* 2025/42, p. 40-48.
- 2 N. van der Werff, ‘Professor Petrus van Duyne (1946-2025) gaf kleur aan Scheveningen en de Koninginnegracht’, *AD* 28 april 2025.
- 3 Zie bijv. N. van Buiten, ‘De modernisering van de Wet Bob – Herinneren we ons de IRT-affaire nog?’, *DD* 2016/10, p. 131-133.

- 4 P.C. van Duyne, ‘Definitie en kompaswerking’, in: C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma & H.G. van de Bunt (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1996, p. 47-60.
- 5 P.C. van Duyne, *Empirische strafrechtswetenschappen* (oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn: Samson 1997.
- 6 P.C. van Duyne, *(Transnational) Organised Crime, Laundering and the Congregation of the Gullible* (afschiedsrede Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2011.
- 7 P.C. van Duyne, ‘Groene ketenaansprakelijkheid. Geen ontkomen aan’, *TBS&H* 2021, p. 43-51.
- 8 A.E. Schilder, *In de schaduw van het recht. Over de geheime politie, veiligheid en privacy* (afschiedsrede VU Amsterdam), Amsterdam: VU Amsterdam 2025.

de.⁹ De titel van zijn afscheidsrede hangt samen met de inhoud ervan. De schaduw van het recht wijst op onderzoeksmethoden, zoals infiltratie – die worden gebruikt door politieagenten bij het TOOI – en die zich bevinden op de grens van wat wel of niet wettelijk is toegestaan. Met andere woorden: er bestaat volgens Schilder twijfel over de legitimiteit van de wettelijke grondslag, waarop de onderzoeksmethoden zijn gebaseerd. Dit is de kern van de afscheidsrede van Schilder: is er een voldoende wettelijke grondslag voor het optreden van het TOOI? Is artikel 3 Politiewet 2012 – zoals algemeen wordt aangenomen – voldoende geëquipeerd om de werkwijze van de politieagenten van het TOOI op te kunnen baseren? Deze vraag staat centraal in de afscheidsrede van Schilder.

Daarnaast kan in dit verband ook worden gewezen op de oratie getiteld ‘De prijs van responsiviteit in het economisch bestuursrecht’ van Pim Jansen ter aanvaarding van zijn ambt als hoogleraar Economisch Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Op vrijdag 21 februari 2025 vond zijn oratie plaats. De relevantie van deze oratie voor het bestuursrecht spreekt voor zich, nu zowel in het economisch bestuursrecht als in het bestuursrecht de (oplegging van een) bestuurlijke boete een centrale positie inneemt. In zijn oratie houdt hij een pleidooi voor het bestuderen van het economisch bestuursrecht als een geïntegreerd veld, waardoor juridische en maatschappelijke uitdagingen volgens de orator effectiever kunnen worden geadresseerd.

In de vorige inleiding van deze kroniek is gewezen op het wetsvoorstel Wet verbetering aanpak rijden onder invloed¹⁰ en het wetsvoorstel Alcoholmeter¹¹. Inmiddels is de discussie over de eventuele terugkeer van het alcoholslotprogramma weer opgelaaid.¹² Naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling¹³ heeft de wetgever besloten om het alcoholslotprogramma te schrappen uit het bestuursrecht.¹⁴ Thans wordt onderzocht in welk rechtsgebied het alcoholslotprogramma het beste kan worden ingezet: strafrecht of bestuursrecht.¹⁵ Brouwer heeft een voorschot genomen op deze discussie: zij bepleit dat het alcoholslotprogramma zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht weer terug moet keren. Deze ontwikkeling is ook relevant voor de thematiek waar dit

tijdschrift aandacht aan besteedt, namelijk het bijzonder strafrecht.

In deze kroniek worden wederom de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het ondernemingsstrafrecht – in ruime zin van het woord – besproken door verschillende auteurs. De kroniek vangt aan met een overzicht van het fiscaal strafrecht en eindigt met de varia. De onderwerpen die in deze kroniek worden besproken hebben betrekking op de eerste helft van 2025. Ontwikkelingen die zich niet in deze periode hebben voorgedaan zullen slechts incidenteel worden besproken.

Fiscaal strafrecht

Verzorgd door mr. A.A. Feenstra & mr. M.N.H. Hintzen

Na een periode met relatief weinig nieuws van de Hoge Raad op het gebied van het fiscale strafrecht was er in het afgelopen halfjaar een ruime selectie met uitspraken, die we graag onder de aandacht brengen. Tot slot benoemen we enkele wetenswaardigheden uit het jaar-rapport van de FIOD.

Jurisprudentie

- *HR 31 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:154*

Een interessant arrest van de Hoge Raad over het gebruik van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs in belastingzaken. Het ging in deze zaak om een schenkingsakte waarvan vaststond dat die moest worden aangemerkt als strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs. Echter, deze schenkingsakte werd vervolgens in een fiscale procedure gebruikt door de belastinginspector om vragen te stellen aan de belastingplichtige aan wie een informatiebeschikking was opgelegd. De informatiebeschikking was onderwerp van geschil in deze fiscale procedure.

De toets voor onrechtmatig verkregen bewijs in fiscale zaken is het ‘zozeer indruist’-criterium: druist het gebruik van het bewijs zozeer in tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht? De belanghebbende stelt via een beroep op het *WebMindLicenses*-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁶ dat het bewijs uitgesloten dient te worden op grond van schending van beschermde grondrechten in het Handvest. De Hoge Raad gaat hier niet in mee, onder verwijzing naar de conclusie van de advocaat-generaal.

Vervolgens oordeelt de Hoge Raad op grond van eerdere jurisprudentie¹⁷ dat bij het ‘zozeer indruist’-criterium niet van belang is of het gaat om bewijsmiddelen waarvan de inspecteur zonder wettelijke belemmering ken-

9 A.E. Schilder, ‘Het Team Openbare Orde Inlichtingen moet uit de juridische schemerzone’, *Gst.* 2024/8, p. 33.

10 *Kamerstukken II* 2023/24, 36586, nr. 3 (Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en het Wetboek van Strafvordering in verband met het vervangen van de recidiveregeling ernstige verkeersdelicten en het invoeren van diverse maatregelen die zijn gericht op een betere aanpak van rijden onder invloed (Wet verbetering aanpak rijden onder invloed)).

11 *Kamerstukken II* 2023/24, 36585, nr. 3 (Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van de Alcoholmeter als controlemiddel om toezicht te houden op de naleving van een alcoholverbod (Alcoholmeter)).

12 M. Brouwer, ‘Alcoholslot. Bestuursrecht een gepasseerd station? Non-sens!’, *NJB* 2025/1841, p. 1881-1884.

13 *ABRvS* 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, *AB* 2015/160, m.nt. R. Stijnen.

14 ‘Schrappen alcoholslotprogramma bestuursrecht’, *NJB* 2021/1368.

15 Brouwer 2025, p. 1884.

16 *HvJEU* 17 december 2015, C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832, V-N 2016/6.14 (*WebMindLicenses*).

17 *HR* 1 juli 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC5028, *NJ* 1994/621, m.nt. M. Scheltema en *HR* 20 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:643, *BNB* 2015/173, m.nt. G.J.M.E. de Bont.

nis had kunnen nemen. Dit betekent dat in alle gevallen waarin de inspecteur gebruik wil maken van bewijsmiddelen die jegens de belanghebbende op strafrechtelijk onrechtmatige wijze zijn verkregen, het gebruik daarvan alleen niet is toegestaan indien (1) artikel 6 EVRM daartoe dwingt, of (2) die bewijsmiddelen zijn verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. Het beroep van belanghebbende over de uitsluiting van het bewijs in de fiscale zaak faalt.

Fiscaal juristen zullen dit prima kunnen volgen, maar voor burgers is het lastig uit te leggen dat bewijs bij het ene ‘loket’ niet wordt toegestaan, en bij het andere ‘loket’ wél mag worden gebruikt. Zeker als het gaat om bewijs dat onrechtmatig verkregen is door een ander overheidsorgaan. De Hoge Raad houdt echter vast aan haar lijn dat in belastingzaken slechts in zeer uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs wordt uitgesloten.

- *HR 25 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:456*

In deze beklagprocedure draait het om de bescherming van het verschoningsrecht bij het (her)gebruiken van stukken uit fiscale procedures in een strafrechtelijk onderzoek. Het beklag in deze zaak strekt tot de verwijdering van gegevens uit het strafdossier van de FIOD en het OM.

186

Op grond van artikel 43c Uitvoeringsregeling AWR (UR AWR) kan de inspecteur van de Belastingdienst stukken die zijn ingebracht in een fiscale procedure verstrekken aan de FIOD en het OM. Dit is in deze zaak ook gebeurd. In een fiscale procedure bij het hof heeft klager als advocaat een ‘tiendagenstuk’ met aangehechte getuigenverklaringen ingebracht. Na een informatie-uitwisseling tussen de Belastingdienst, de FIOD en het OM is dit stuk opgenomen in het strafdossier tegen cliënten van klager.

De Hoge Raad verklaart het beklag van klager niet-ontvankelijk. De gegevens zijn in het strafdossier terechtgekomen via de weg van artikel 43c UR AWR. Er is aldus geen sprake van inbeslagneming van het betreffende tiendagenstuk met bijlagen. Ook is geen sprake van het vorderen van de betreffende gegevens, of van een situatie die daaraan gelijk moet worden gesteld. Ook voorziet artikel 552a Wetboek van Strafvordering (Sv) niet in de mogelijkheid van een beklag dat strekt tot de verwijdering van gegevens uit processtukken. Het beklag is daarmee aldus niet-ontvankelijk.

In zoverre lijkt het arrest weinig belangwekkend. Het zijn echter de opmerkingen die de Hoge Raad ten overvloede maakt die de aandacht trekken. Het ontbreken van een wettelijke mogelijkheid om in een strafzaak te klagen over deze informatie-uitwisseling weerhoudt de Hoge Raad er niet van om op te merken dat de ‘omstandigheid dat een advocaat een stuk waarin gegevens zijn opgenomen waarover zijn verschoningsrecht zich uitstrekt,

heeft ingebracht in een fiscale procedure brengt niet met zich dat het verschoningsrecht ten aanzien van de betreffende gegevens wordt prijsgegeven in relatie tot een (mogelijk) latere strafrechtelijke procedure’. Wel geldt hier volgens de Hoge Raad het voorbehoud dat het inbrengen van stukken in een fiscale procedure ertoe kan leiden dat de belastingrechter bepaalde gegevens in zijn uitspraak vermeldt en deze uitspraak openbaar maakt. Op deze wijze komt het vertrouwelijke karakter van de stukken te vervallen waardoor een beroep op het verschoningsrecht ten aanzien van de openbaar geworden stukken niet meer mogelijk is.

Ten slotte merkt de Hoge Raad nog op dat bij de informatie-uitwisseling op basis van artikel 43c UR AWR de Belastingdienst in samenspraak met de FIOD en het OM moet doen wat nodig is om inbreuken op het verschoningsrecht te voorkomen, zodra het vermoeden ontstaat dat mogelijk sprake is van verschoningsgerechtigd materiaal. Wanneer de rechter-commissaris oordeelt dat sprake is van verschoningsgerechtigd materiaal, blijft de verstrekking door de Belastingdienst aan de FIOD en het OM van deze stukken achterwege.

- *HR 25 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:450*

Verdachte in deze zaak was als bestuurder van verschillende vennootschappen gedurende ruim een jaar betrokken bij het indienen van onjuiste aangiften omzetbelasting en het opmaken van onjuiste jaarstukken. Het Hof legde hem naast een gevangenisstraf en een taakstraf, een bijkomende straf op. Te weten ontzetting voor een periode van vijf jaar van het recht om het beroep van ondernemer uit te oefenen. Deze bijkomende straf staat centraal in dit arrest.

De vraag die voorlag bij de Hoge Raad was of het mogelijk is om op grond van artikel 28 lid 1 onder 5° Wetboek van Strafrecht (Sr) een ontzetting op te leggen uit het beroep van ‘ondernemer, in of buiten rechtspersoonlijkheid’ wanneer het strafbare feit in kwestie is gepleegd in de rol van bestuurder van een rechtspersoon.

De Hoge Raad overweegt dat artikel 28 Sr vereist dat er een duidelijke samenhang moet bestaan tussen het te ontzeggen beroep en het beroep van waaruit het misdrijf is gepleegd. Het hof heeft aldus volgens de Hoge Raad miskend dat een dergelijk ondernemerschap zonder nadere specificatie niet kan worden aangemerkt als een ‘voldoende bepaald beroep’ in de zin van artikel 28 lid 1 onder 5° Sr.

De Hoge Raad doet de zaak uiteindelijk zelf af en vernietigt de bijkomende straf voor zover deze verder strekt dan ontzetting van het recht tot uitoefening van beroep van bestuurder van rechtspersoon.

Dit arrest maakt duidelijk dat de term ‘ondernemer’ in het strafrecht de toch wel vereiste specificiteit mist. Specificering voorkomt dat niet proportioneel gehandeld wordt, een dergelijke preventieve sanctie mag niet

uitmonden in een alomvattend beroepsverbod zonder wettelijke basis.

- *HR 20 mei 2025, ECLI:NL:HR:2025:779*

In deze zaak stond een belastingadviseur terecht wegens valsheid in geschrifte (meerdere malen gepleegd) door het opvoeren van gefingeerde aftrekposten in aangiften inkomstenbelasting.

Het hof had bij de strafoplegging niet alleen acht geslagen op de specifiek ten laste gelegde en bewezenverklarde aangiften, maar ook op honderden andere aangiften die buiten de tenlastelegging vielen. De verdachte werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van negen maanden, waarvan zes voorwaardelijk. De Hoge Raad vernietigt het arrest echter partieel, omdat het hof onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het de omvang van de niet ten laste gelegde fraude heeft meegenomen in de strafmaat. De Hoge Raad herhaalt de uitgangspunten uit zijn arrest van 19 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:896 en benadrukt dat een rechter bij de straftoemeting slechts mag uitgaan van een ‘grootschalig karakter’ als dit voldoende blijkt uit het dossier én ter terechtzitting voldoende is getoetst. Uit het proces-verbaal van de zitting blijkt immers slechts dat is volstaan met het voorhouden van een samenvatting van stukken maar niet dat de verdachte is bevraagd over andere dan in de tenlastelegging specifiek vermelde belastingaangiften. Dit terwijl de raadvrouw uitdrukkelijk heeft betwist dat bij die andere belastingaangiften sprake is geweest van valselijk opgemaakte aangiften. Daarnaast houden de vaststellingen van het hof volgens de Hoge Raad niet meer in dan dat ‘ruim 300 door verdachte verzorgde aangiften opnieuw zijn beoordeeld naar aanleiding waarvan navorderingsaanslagen zijn opgelegd’ en dat in ‘bijna 80 % van de door verdachte verzorgde aangiften zorgkosten zijn geclaimd’, waarbij het hof niet nader heeft uiteengezet of en, zo ja, in welke omvang hierbij sprake was van het door verdachte opzettelijk opgeven van te hoge of gefingeerde aftrekposten. De zaak wordt terugverwezen naar het hof Amsterdam voor een nieuwe beoordeling van de strafoplegging.

Het staat de rechter op zichzelf vrij om bij de strafoplegging rekening te houden met een feit dat niet ten laste is gelegd, als dit feit kan worden aangemerkt als een omstandigheid waaronder het bewezenverklarde is begaan.¹⁸ Echter dit is logischerwijs verbonden aan voorwaarden. Het belang van deze voorwaarden is onderstreept door dit arrest. Het arrest onderstreept dat extrapolaties of algemene bevindingen van de Belastingdienst (zoals herbeoordeling van 300 aangiften) niet zonder meer mogen worden betrokken bij de strafmaat, zeker niet als de verdachte zich daartegen inhoudelijk heeft verweerd. Een nuttig arrest voor de rechtspraak.

- *HR 1 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1033*

Dit arrest betreft evenals het arrest van 31 januari 2025 ook een procedure waarin het draait om de vraag of informatie mag worden gebruikt in een fiscale zaak. De situatie is echter wezenlijk anders. In deze zaak weigerde de verdachte informatie over buitenlands vermogen te verstrekken. Die informatieplicht vloeide voort uit gegevens die Duitsland aan Nederland had verstrekt. Volgens het hof mochten die gegevens niet voor strafvervolgning worden gebruikt, omdat het OM daarvoor expliciet toestemming had moeten vragen aan de Duitse autoriteiten. Het hof baseerde dit op de begeleidende e-mail bij de gegevensuitwisseling waarin stond dat de informatie alleen voor ‘steuerliche Zwecke’ mocht worden gebruikt. Deze passage las het hof als een beperking die vervolging op grond van fiscaal strafrechtelijke bepalingen uitsluit.

De Hoge Raad oordeelt echter dat dit gebruik wél is toegestaan. Volgens de Hoge Raad blijkt uit de e-mail dat de gegevens zijn verstrekt met uitdrukkelijke verwijzing naar zowel het Belastingverdrag als Richtlijn 2011/16/EU. Binnen die kaders valt ook het gebruik van de gegevens voor het opleggen van belastingaanslagen én de handhaving van fiscale verplichtingen via strafvervolgning. De Hoge Raad oordeelt dat het voorbehoud in het e-mailbericht redelijkerwijs niet anders kan worden geïnterpreteerd dan als beperking tot de in het verdrag en de richtlijn omschreven doeleinden. En daartoe behoort ook het instellen van strafvervolgning wegens overtreding van belastingwetgeving, zoals het niet voldoen aan de informatieverplichting van artikel 47 AWR. Er was daarom volgens de Hoge Raad geen separate toestemming nodig van de Duitse autoriteiten om de buitenlandse gegevens te gebruiken voor de strafzaak.

Daar komt nog bij, oordeelt de Hoge Raad, dat de gegevens niet zijn gebruikt voor de strafrechtelijke vervolging. Immers, de strafrechtelijke vervolging ziet enkel op die weigering zelf, wat onafhankelijk is van de buitenlandse informatie. Er is daarom geen sprake van ongeoorloofd ‘gebruik’ van de buitenlandse gegevens. De zaak wordt terugverwezen naar het hof ’s-Hertogenbosch voor inhoudelijke behandeling.

Onzes inziens is het jammer dat de Hoge Raad de lezing van de betreffende e-mail op deze manier interpreteert en uitlegt. Het is een maar al te bekende trend van de laatste jaren dat er steeds ruimere bevoegdheden zijn om informatie uit te wisselen voor de overheden en dat er weinig begrenzingen zijn voor wat wel en niet mag. Dit arrest past wat dat betreft precies in die lijn.

- *HR 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1096*

Deze zaak betreft btw-fraude bij schrootleveringen van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk. De verdachten in deze zaak werden in eerste aanleg vrijgesproken, maar het hof achtte bewezen dat zij opzettelijk onjuiste btw-aangiften hebben gedaan. Een belangrijk verweer van de verdediging was geënt op het gebrek aan bewijs omtrent de vermeende btw-fraude van de Britse ven-

18 Zie bijv. HR 11 juli 2023, ECLI:NL:HR:2023:1090, NTFR 2023/1298, m.nt. R.B.H. Beune.

nootschappen. Volgens het hof wisten verdachten dat het nultarief niet mocht worden toegepast, omdat de Britse afnemers hun btw-verplichtingen niet zouden nakomen. De Hoge Raad oordeelt dat het hof niet enkel uitging van fraude elders in de keten, maar dat verdachten zelf fraude pleegden, in die zin dat zij wisten dat de Britse vennootschappen niet aan hun btw-verplichtingen zouden voldoen, zodat de verdachten niet meer het nultarief hadden mogen toepassen. Het cassatieberoep wordt verworpen. Ten aanzien van de overwegingen van de Hoge Raad is interessant op te merken dat de Hoge Raad hiermee aansluit bij het uitgangspunt dat de verdachte zelf fraude moet plegen, en dat niet enkel kan worden aangesloten bij fraude in de keten. Anderzijds is opmerkelijk dat de Hoge Raad om tot de fraude bij de verdachten te concluderen enkel aansluit bij het criterium 'weten'. Wij missen hierbij de uitwerking van het wilselement om tot opzet te concluderen.

Het is opmerkelijk dat de rechtbank in deze zaak wel tot een integrale vrijspraak heeft geoordeeld. Een kritische benadering van het door het Openbaar Ministerie gepresenteerde 'bewijs' over vermeende fraude in het Verenigd Koninkrijk, een lijst met kenmerken van btw-carrouselfraude en een voorzichtige interpretatie van WhatsAppberichten, leidde tot de conclusie dat de rechtbank niet kon vaststellen dat de verdachten wetenschap van fraude hadden. Gelet op het andersluidende oordeel van het hof en de vele zittingsdagen in hoger beroep lijkt het erop dat het Openbaar Ministerie een tweede kans heeft gekregen om (meer) bewijs te presenteren. De afwezigheid van de verdachten in hoger beroep heeft, zo lijkt af te leiden uit de conclusie van de advocaat-generaal, mogelijk ook een bijdrage geleverd aan het andersluidende oordeel van het hof.

- *Rechtbank Zeeland-West-Brabant 28 maart 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1779*

De verdachte in deze fiscale strafzaak bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant wordt verweten dat hij samen met anderen valse administratie heeft gevoerd, accijns op alcohol heeft ontdoken en ruim € 110.000 heeft witgewassen. Opmerkelijk aan deze zaak is dat tussen het Openbaar Ministerie en de verdediging, ná dagvaarding en tijdens de lopende procedure, een buitengerechtelijke regeling is getroffen in de vorm van een transactie als bedoeld in artikel 74 Sr. Op het moment van de zitting is de taakstraf reeds uitgevoerd en is afstand gedaan van een geldbedrag, waardoor het belang van vervolging van de verdachte is komen te vervallen. De officier van justitie rekwireert tot niet-ontvankelijkheid en de verdediging kan zich daarmee verenigen. De rechtbank overweegt dat de wet deze wijze van afdoening niet kent en dat middels de huidige praktijk van het maken van procesafspraken vergelijkbare afspraken hadden kunnen worden gemaakt. Omdat de afspraken in deze zaak al waren gemaakt voor de uitspraak van de Hoge Raad over procesafspraken gaat de rechtbank hierin mee en verklaart zij de officier van justitie niet-ontvankelijk in de vervolging van verdachte.

- *Rechtbank Rotterdam 28 mei 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:6285*

De rechtbank Rotterdam boog zich op 28 mei 2025 over een eerste strafzaak waarin de gedelegeerd Europees aanklager het Nederlandse bedrijf van de verdachte voor de rechter bracht wegens deelname aan een criminele organisatie die grensoverschrijdende btw-fraude pleegde. In dit verkorte vonnis van de rechtbank Rotterdam staat de bevoegdheid van het sinds 2021 operationele Europees Openbaar Ministerie (EOM) centraal.

Het EOM is belast met het instellen van onderzoek naar, het vervolgen en het voor de rechter brengen van daders van, en medeplichtigen aan, strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. In Verordening (EU) 2017/1939 wordt de basis gelegd voor de bevoegdheden van het EOM. Meer specifiek draait het in deze zaak om artikel 22 van die verordening. Dit artikel bepaalt welke strafbare feiten onder de materiële bevoegdheid van het EOM vallen. Zo is het EOM bevoegd wanneer het gaat om grensoverschrijdende btw-fraudezaken met een totale schade van meer dan € 10 miljoen. De bijbehorende Richtlijn (EU) 2017/1371 bepaalt dat onder 'totale schade' de geraamde schade die voortvloeit uit de gehele frauduleuze constructie moet worden verstaan. Het is derhalve aan het EOM om een raming te maken van de totale schade en, indien die raming boven de € 10 miljoen komt, een keuze te maken om zijn bevoegdheid uit te oefenen.

In onderhavige zaak raamde het EOM de totale schade van de btw-fraude op meer dan € 10 miljoen, te weten bijna € 40 miljoen. De verdediging bestreed dat drempelbedrag: de fraude van het Nederlandse bedrijf zou op zichzelf staan en niet samenhangen met de Duitse onderneming die reeds onderwerp was van een EOM-onderzoek. De rechtbank dient in dezen te toetsen of een redelijk handelend EOM tot die raming kon komen en aldus zijn bevoegdheid mocht uitoefenen. De rechtbank oordeelt in dit vonnis dat het EOM gelet op de feiten van de zaak in redelijkheid tot die raming kon komen en daarmee dus bevoegd is.

Los van de bevoegdheidskwestie zijn in deze zaak procesafspraken gemaakt over de afdoening van deze strafzaak. Overeenkomstig de afspraken heeft de raadsman geen verweren gevoerd en refereert zich aan het oordeel van de rechtbank voor zover dit aansluit bij de gemaakte procesafspraken.

De rechtbank verklaarde het EOM ontvankelijk en achtte deelname aan een criminele organisatie bewezen. De komende tijd zullen er ongetwijfeld nog meerdere strafzaken van het EOM aan de orde komen, waarbij interessante juridische discussies over de uitleg van de bevoegdheden van het EOM zullen worden uitgeproceedeerd.

De FIOD publiceerde onlangs haar jaarverslag over 2024

Jaarverslagen zijn altijd een interessante bron om ontwikkelingen, trends en prioriteiten te kunnen volgen. Recent publiceerde de FIOD zijn jaarverslag over 2024.

In de realisatiecijfers is te zien dat witwassen een van de grootste speerpunten blijft van de FIOD. Daarbij moet worden opgemerkt dat witwassen natuurlijk vaak in combinatie met andere delicten ten laste wordt gelegd, dus in die zin is het ook te verklaren dat witwassen zo'n groot aandeel heeft. In dat kader besteedt de FIOD tevens aandacht aan 'digitale criminele geldstromen'. Bij digitale criminele geldstromen gaat het om het gebruik van digitale betaalmiddelen, voornamelijk virtuele valuta, zoals Bitcoin, Ethereum en diverse stablecoins, om illegale activiteiten te financieren of te faciliteren. In de praktijk zien wij dit soort onderzoeken nog in beperkte mate voorkomen, maar dit kan komen door het vertragend effect tussen het uitvoeren van een onderzoek en het moment dat hier iets van gemerkt wordt.

Ook volgt uit het jaarverslag dat de FIOD stappen zet op het gebied van internationale samenwerking. De inzet van directe uren voor sanctie en terrorismefinanciering is gestegen van 1,6% in 2023 naar 4,5% in 2024. In de internationale samenwerking is ook dividendstripping een belangrijk onderdeel. De FIOD en de Belastingdienst hebben afgelopen jaar het voortouw genomen om in internationaal verband de kennis en expertise over dividendstripping verder te vergroten. Wij verwachten dat dividendstripping de komende jaren een groot thema zal blijven en stevig zal worden aangepakt, ondanks de vele wisselende uitspraken van fiscale rechters hierover.

Tot slot is te zien dat de FIOD ook bezig is met AI en alle ontwikkelingen daaromheen. Wij zijn benieuwd wat dit voor gevolgen zal hebben de komende jaren voor het uitvoeren van onderzoeken. Vanuit de advocatuur is dit in ieder geval iets om scherp op te zijn vanwege de rechtsbescherming.

Financieel strafrecht

Verzorgd door prof. mr. M. Nelemans, mr. N.M.D. van der Aa, mr. P.H. Oldhoff & mr. M.G. Niens

Inleiding

Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de ontwikkelingen van het afgelopen halfjaar op de volgende gebieden van het financieel strafrecht: (1) Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en witwassen: beleid, (2) Wwft en witwassen: rechtspraak, (3) Cryptovaluta en witwassen, (4) Beleid op het gebied van toezicht en handhaving, (5) Internationale sancties, (6) Marktmisbruik, (7) Ontneming, (8) Procesafspraken, en (9) Hoge transacties en strafbeschikkingen.

1. Wwft en witwassen: beleid

Klantonderzoek en transactiemonitoring

In eerdere edities van deze kroniek bespraken wij op het gebied van klantonderzoek de beperking van de toegang van Wwft-instellingen tot het UBO-register, naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹⁹ De Tweede Kamer heeft op 18 februari 2025 het wetsvoorstel Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers aangenomen, met twee relevante amendementen: (1) UBO's worden actief geïnformeerd bij het opvragen van gegevens door derden met een legitiem belang; en (2) na twee jaar volgt een evaluatie van de privacygevolgen voor UBO's.

Met betrekking tot transactiemonitoring wijzen wij verder op een nieuwe instructie van de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) over het melden van ongebruikelijke transacties door banken die verband houden met (betaal)fraude en oplichting.²⁰ De Nederlandsche Bank (DNB) en de FIU constateerden dat banken deze ongebruikelijke transacties niet uniform en niet altijd structureel melden.

Verder wijzen wij op een brief van de minister van Financiën van 20 januari 2025, waarin staat dat de witwascontrole door banken is vastgelopen door hoge personeelskosten die gemoeid zijn met hersteltrajecten om de Wwft-tekortkomingen op te lossen.²¹ Daarin benadrukt de minister ook dat een nieuwe belangenafweging nodig is tussen de privacy, de regeldruk, en het voorkomen van witwassen. De minister wil onder meer gebruikmaken van ruimte binnen het Europese AML-pakket om meer gegevensdeling tussen poortwachters mogelijk te maken.²² Daarnaast schrijft de minister over een overgang naar een meldsystematiek die gericht is op verdachte transacties in plaats van ongebruikelijke transacties. Uiteindelijk zou dit meer balans moeten gaan brengen. In navolging op deze brief, vond op 22 januari 2025 een commissiedebat plaats tussen Kamerleden en de minister van Financiën waarin deze onderwerpen werden besproken.²³

In verband met transactiemonitoring wijzen wij ook op het nieuwe overzicht van witwasindicatoren van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) dat op 31 januari 2025 is gepubliceerd.²⁴ In dit overzicht zijn tevens de witwastypologieën van de FIU opgenomen.

19 B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2024', *TBS&H* 2024, p. 201 en B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2023', *TBS&H* 2023, p. 186.

20 'Nieuwe instructie voor het melden van (betaal)fraude en oplichting', dnb, 15 januari 2025.

21 Brief van de minister van Financiën d.d. 20 januari 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 32013, nr. 302, p. 8-10.

22 Ibid.

23 'Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering', debatdirect.tweedekamer, 22 januari 2025.

24 'Overzicht witwasindicatoren' (versie januari 2025), *amlc.nl* 29 januari 2025.

In vorige edities van deze kroniek bespraken wij het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen.²⁵ Op 10 juni 2025 is dit wetsvoorstel aangenomen in de Eerste Kamer.²⁶ Ook wijzen wij in dit kader op de Kamerbrief van 14 mei 2025 van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid over de uitwerking van het regeerprogramma ten aanzien van het antiwitwasbeleid.²⁷ De focus ligt daarbij op aanpassingen ten aanzien van het UBO-register en in de meldingsplicht bij de FIU alsmede een verbod op contante betalingen boven € 3.000. Institutioneel gaat het over de toetreding van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) tot het Financieel Expertise Centrum (FEC).

Verder noemen wij voor wat betreft de rol van specifieke poortwachters het position paper 'De notaris als poortwachter bij financieel-economische criminaliteit' van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) van 21 mei 2025, waarin de KNB onder andere pleit voor doorbreking van de geheimhoudingsplicht zodat een notaris collega-notarissen kan waarschuwen voor malafide personen.²⁸ De KNB wijst op de aanstaande Europese Anti-witwasverordening, die ruimte biedt voor informatiedeling. Verder benoemt de KNB het belang van het initiatiefwetsvoorstel Wet centraal aandeelhoudersregister, dat tot doel heeft beter inzicht te geven in wie de aandeelhouders van vennootschappen zijn.

- *Interne meldingsregeling*

Op 28 januari 2025 publiceerde het BFT een nieuwsbericht over de verplichte anonieme, interne meldingsregeling van artikel 20a Wwft voor Wwft-instellingen.²⁹ Deze meldingsregeling om interne misstanden anoniem te kunnen melden, sluit aan bij de Wet bescherming klokkenluiders (hierna ook: Wbk) en geldt ook voor financiële instellingen met minder dan vijftig werknemers. Na overleg met andere toezichthouders stelt het BFT zich op het standpunt dat Wwft-instellingen vanaf tien werknemers een anonieme meldregeling moeten hebben.

- *Algemene trends en ontwikkelingen*

De Financial Action Task Force (FATF) heeft op 31 januari 2025 het Annual Report 2023-2024 gepubliceerd.³⁰ Belangrijke trends en ontwikkelingen met betrekking tot het bestrijden van witwassen zijn een focus op *asset recovery*, betere aanpak van cyberfraude, striktere regels

rondom UBO-transparantie en de verscherping van de regulering van virtuele activa.

Tot slot heeft het Europol Financial Intelligence Public Private Partnership (EFIPPP) op 30 januari 2025 een gids met praktische richtlijnen gepubliceerd om internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten, FIU's en banken te versterken in de strijd tegen witwassen.³¹

2. Wwft en witwassen: handhaving en rechtspraak

- *Handhaving Wwft*

Wij wijzen allereerst op een bestuurlijke boete van € 5 miljoen die DNB op 30 januari 2025 heeft opgelegd aan de Volksbank N.V. (hierna: Volksbank), wegens tekortkomingen in haar antiwitwascontroles tussen 2020 en 2023.³² Ondanks eerdere waarschuwingen en maatregelen bleef de bank in gebreke volgens DNB. DNB woog mee dat de bank inmiddels verbetermaatregelen had genomen. Daarnaast had de constructieve en welwillende houding van de Volksbank bij het hersteltraject positief meegewogen.

Verder wijzen wij op twee boetes die de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op 24 april 2025 heeft opgelegd aan Achmea Real Estate bv (voorheen: SAREF) van in totaal € 1,7 miljoen wegens schendingen van de Wwft.³³ Deze boetes zijn opgelegd vanwege het te laat melden van elf ongebruikelijke transacties en gebrekkig cliëntonderzoek tussen 2018 en 2022. De boete is via een vereenvoudigde procedure afgehandeld, waarbij de overtredingen werden erkend. Hierdoor is de oorspronkelijke boete van € 2 miljoen met 15% verlaagd.

Het OM heeft op 9 april 2025 besloten Rabobank te dagvaarden. De bank heeft volgens het OM structureel de Wwft overtreden. Er zouden tekortkomingen zijn op het gebied van klantonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. Het gaat om de periode van oktober 2016 tot eind 2021.

- *Rechtspraak witwassen*

Witwashandelingen

In dit onderdeel bespreken wij allereerst een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 16 januari 2025.³⁴ De rechtbank oordeelde dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het witwassen van een woonboerderij die uit oplichting en door valsheid in geschrifte is verkregen. Hoewel de woonboerderij juridisch op naam van anderen stond, oordeelde de rechtbank dat de verdachte feitelijk de controle had over deze woonboerderij en de werkelijke eigendom heeft verhuisd. De rechtbank

25 B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2024', TBS&H 2024, p. 200 en B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2024', TBS&H 2025, p. 51.

26 *Handelingen I* 2024/25, nr. 32.

27 *Handelingen II* 2024/25, nr. 55, item 14 en 15.

28 'Position paper KNB t.b.v. rondetafelgesprek Financieel-economische criminaliteit d.d. 28 mei 2025', Tweedekamer.nl 21 mei 2025.

29 'Wanneer verplichte anonieme meldingsregeling (artikel 20a Wwft)', bureaufn.nl 28 januari 2025.

30 B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2024', TBS&H 2025, p. 51; B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2024', TBS&H 2024, p. 201 en B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Eerste helft 2023', TBS&H 2023, p. 186.

31 'EFIPPP Practical Guide for Operational Cooperation between Investigative Authorities and Financial Institutions', europol.europa.eu 30 januari 2025.

32 'Boete voor de Volksbank N.V. wegens gebrekkige anti-witwascontroles', dnb.nl 30 januari 2025.

33 'Boetes voor opvolger van Syntrus Achmea Real Estate & Finance wegens overtredingen Wwft', afm.nl 29 april 2025.

34 Rb. Amsterdam 16 januari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:331.

benadrukte dat witwassen niet alleen gaat over het hebben van de juridische eigendom, maar ook over het uitoefenen van feitelijke zeggenschap.

Op 5 februari 2025 heeft het hof Arnhem-Leeuwarden een gevangenisstraf van veertig maanden opgelegd aan een ambtenaar bij de Belastingdienst voor het verduisteren en witwassen van € 19,5 miljoen.³⁵ De verdachte voerde een ambtshalve bezwaar in voor een bv over 2012, waarbij hij € 19,5 miljoen aan terug te geven dividendbelasting opgaf, terwijl dit bedrag in werkelijkheid nihil was. Dit leidde tot een uitbetaling van datzelfde bedrag aan de bv, dat vervolgens bijna geheel is weggesluisd naar Turkse bankrekeningen.

Wetenschap criminele herkomst

Op 18 februari 2025 werd ook een conclusie van advocaat-generaal (A-G) Aben gepubliceerd in een zaak waarin een verdachte vervolgd werd voor onder meer deelname aan een criminele organisatie en witwassen.³⁶ De A-G behandelt in zijn conclusie het stappenplan witwassen, waarbij onder andere wordt stilgestaan bij het geven van een verklaring bij een witwasvermoeden over de herkomst van een voorwerp, in dit geval een geldbedrag:

‘Om dat “bevrijdend” effect te bewerkstelligen moet het gaan om een plausibele toedracht, dus om een aanneemelijk “scenario”, waarin de vaststaande feiten en omstandigheden goed passen, en dat zodoende een adequaat alternatief vormt voor het scenario dat ten grondslag ligt aan de tenlastelegging. Bovendien moet het gaan om een scenario waarvan de verdachte weet heeft, omdat het zijn beweegredenen beschrijft.’

Op 3 april 2025 heeft de rechtbank Rotterdam drie Nederlandse vennootschappen vrijgesproken van het witwassen van ongeveer € 24 miljoen.³⁷ De zaak draaide om complexe internationale geldstromen, vastgoedtransacties in Nederland en Duitsland, en Zwitserse bankrekeningen. De vermeende spil was een voormalig Russische bankpresident, eerder veroordeeld voor grootschalige verduistering van omgerekend € 1,7 miljard. Hoewel het OM wees op complexe geldstromen en offshore-structuren, oordeelde de rechtbank dat er geen bewijs was voor een criminele herkomst van de gelden.

Verder wijzen wij op een arrest van de Hoge Raad van 8 april 2025.³⁸ Eerder had het hof ’s-Hertogenbosch verdachte veroordeeld voor het medeplegen van witwassen, onder meer vanwege een investering van bijna € 450.000 in een woning in Thailand, waarvoor geen legale herkomst kon worden aangetoond. De Hoge Raad oordeelde dat het hof terecht aannam dat de verdachte het risico aanvaardde dat dit geld crimineel was. Voor

een andere eenmalige investering van € 60.000 in Nederlands vastgoed, gefinancierd via een lening van een medeverdachte, oordeelde de Hoge Raad dat het hof onvoldoende heeft gemotiveerd waarom sprake zou zijn van voorwaardelijk opzet. De Hoge Raad vernietigde daarom het arrest op dit onderdeel.

Verzwarende omstandigheid

Tot slot wijzen wij op een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 9 april 2025, waarin de rechtbank een voormalig Eindhovens raadslid veroordeelde tot negen maanden cel, waarvan zes voorwaardelijk, wegens het witwassen van geld dat haar partner verdiende met internationale drugshandel.³⁹ De rechtbank rekende het haar zwaar aan dat zij actief meewerkte en jarenlang bewust profiteerde van crimineel geld, ondanks haar publieke functie.

3. Cryptovaluta en witwassen

Op het gebied van cryptovaluta en witwassen merken wij allereerst op dat aanbieders van cryptoactivadiensten (hierna: CASP’s) sinds 30 december 2024 een vergunning of notificatie moeten hebben van de AFM of een andere Europese toezichthouder.⁴⁰ Het gaat daarbij om partijen die gebruikers onder meer helpen bij het beheren, verhandelen of opslaan van hun cryptoactiva. Deze verplichting volgt uit de MiCAR-regelgeving. CASP’s kwalificeren bovendien sinds 4 februari 2025 als een financiële instelling ingevolge de Wwft en vallen onder toezicht van de AFM. In de ‘Leidraad Wwft en Sanctiewet’ heeft de AFM een bijlage opgenomen voor CASP’s om hen op de verplichtingen op het gebied van antiwitwaswetgeving en economische sancties te wijzen.⁴¹

Verder noemen wij een arrest van hof Arnhem-Leeuwarden van 17 januari 2025 waarin een verdachte werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 46 maanden. Volgens het hof verduisterde de verdachte samen met medeverdachten geld via hun cryptoplateform Coinhouse.eu.⁴² Ze maakten geld over naar eigen wallets, misleiden investeerders met valse informatie over altcoins, pleegden spoofing bij Triodos-kanten, en wisten structureel criminele opbrengsten wit, waaronder via een Bitcoin ATM.

Op 29 januari 2025 veroordeelde de rechtbank Rotterdam een belastingadviseur voor het witwassen van geld en bitcoins, en het schenden van de Wwft-verplichtingen.⁴³ Deze belastingadviseur had bij het aangaan van een zakelijke relatie met een cliënt onvoldoende onderzoek gedaan naar de cliënt en de herkomst van de gelden, ondanks meerdere opvallende signalen voorafgaand aan en tijdens de klantrelatie.

35 Hof Arnhem-Leeuwarden 5 februari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:601.

36 Conclusie A-G Aben 18 februari 2025, ECLI:NL:PHR:2025:234.

37 Rb. Rotterdam 3 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4800; Rb. Rotterdam 3 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4903 en Rb. Rotterdam 3 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4899.

38 HR 8 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:539.

39 Rb. Oost-Brabant 9 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2131.

40 ‘Vanaf 30 december vergunning of notificatie nodig voor cryptodienstverlening’, AFM.nl 30 december 2024.

41 ‘Aanvulling Wwft/Sw-leidraad voor aanbieders van cryptoactivadiensten’, AFM.nl 2 mei 2025.

42 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 januari 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:237.

43 Rb. Rotterdam 29 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1195.

Tot slot merken wij op dat de Duitse politie de servers van de cryptodienst 'eXch' op 30 april 2025 uit de lucht heeft gehaald en de dienst stil heeft gelegd.⁴⁴ Dit gebeurde na informatie van de Nederlandse FIOD. Bij de actie werd voor ongeveer € 34 miljoen aan cryptovaluta in beslag genomen, samen met een grote hoeveelheid data. De beheerders van eXch worden verdacht van witwassen en het runnen van een crimineel handelsplatform op internet.

4. Beleid op het gebied van toezicht en handhaving

- *BFT, FEC en FIOD*

Wat betreft het beleid op het gebied van toezicht en handhaving wijzen wij allereerst op het Jaarplan 2025 van het BFT, dat op 13 februari 2025 werd gepubliceerd.⁴⁵ In het jaarplan richt het BFT zich op duurzame impact, bestrijden van ondermijning en inspelen op technologische ontwikkelingen. Het BFT legt de nadruk op preventie en kiest bij toezicht vooral voor informele maatregelen, zoals waarschuwingen of gesprekken. In het jaarplan zijn per toezichtsdomein speerpunten en een bijbehorende interventiemix uitgewerkt.

Verder wijzen wij op twee berichten van het BFT. Op 11 maart 2025 berichtte het BFT dat een themaonderzoek naar ondermijning in de horeca wordt gestart, waarbij adviseurs zoals accountants- en administratiekantoren worden getoetst op hun poortwachtersrol.⁴⁶ Ook publiceerde het BFT op 17 april 2025 een aantal aandachtspunten voor Wwft-instellingen met betrekking tot compliance dienstverleners, zoals softwareleveranciers.⁴⁷ Het BFT waarschuwt dat Wwft-instellingen niet blind kunnen vertrouwen op de compliance software. Instellingen blijven zelf verantwoordelijk en mogen bepaalde taken, zoals het monitoren van relaties en transacties, niet uitbesteden aan deze dienstverleners.

- *DNB en AFM*

Voor wat betreft de financiële toezichthouders DNB en AFM, wijzen wij op de publicatie van het rapport 'Integriteitstoezicht in beeld 2025' van DNB van 31 januari 2025.⁴⁸ Hierin constateert DNB dat er vooruitgang is geboekt in de risicobeheersing binnen de financiële sector, maar dat er nog steeds belangrijke knelpunten bestaan. Vooral op het gebied van sanctiescreening en transactiemonitoring zijn er tekortkomingen. Trustkantoren, betaalinstellingen en verzekeraars boeken weliswaar vooruitgang, maar blijven kwetsbaar voor witwassen en sanctieontwijking. DNB kondigt daarom nieuw

onderzoek aan naar de effectiviteit van sanctiecontroles.

De AFM publiceerde op 8 april 2025 haar jaarverslag over 2024.⁴⁹ In het jaarverslag pleit de AFM voor de centralisatie van kapitaalmarktdata. Verder wordt in het jaarverslag aandacht besteed aan de voorbereiding op het toezicht op cryptodienstverleners, en maakt de AFM duidelijk wat van grotere financiële ondernemingen wordt verwacht op het gebied van cyberbeveiliging.

- *(Europees) Openbaar Ministerie*

Uit het jaarverslag van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) blijkt dat in 2024 een recordaantal fraudezaken met een totale schade van € 24,8 miljard zijn onderzocht, waarvan meer dan de helft btw-fraude betrof.⁵⁰ Het aantal lopende onderzoeken steeg met 10% ten opzichte van 2023.

Het OM Jaarbericht 2024 laat zien dat het aantal strafrechtelijke onderzoeken door het Functioneel Parket licht is gestegen van 282 naar 285.⁵¹ Tegelijkertijd daalde het aantal fraudeonderzoeken van 227 naar 184. Het aantal strafzaken tegen rechtspersonen steeg van 3.500 naar 3.900. Het gebruik van de OM-strafbeschikking nam met 25% toe, terwijl het aantal transacties daalde naar 900.

- *Overige*

In de vorige kroniek berichtten wij al over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (hierna: WGS).⁵² Deze wet is inmiddels op 1 maart 2025 in werking getreden.⁵³

5. Internationale sancties

In de vorige editie van deze kroniek berichtten wij dat er door de Europese Unie (EU) een vijftiende sanctiepakket was aangenomen naar aanleiding van de Russische oorlog in Oekraïne.⁵⁴ In de eerste helft van 2025 heeft de Europese Unie op 24 februari 2025 het zestiende en op 20 mei 2025 het zeventiende sanctiepakket aangenomen. Het zestiende sanctiepakket richt zich onder andere op de Russische schaduwvloot, buitenlandse financiële instellingen die het SPFS-systeem gebruiken en bedrijven die militaire goederen leveren.⁵⁵ Daarnaast zijn exportbeperkingen aangescherpt, mediakanalen verboden en strengere regels ingevoerd voor lucht- en wegtransport. Met het zeventiende sanctiepakket heeft de EU 189 extra schepen gesanctioneerd, zijn 17 personen en 58 bedrijven toegevoegd aan de sanctielijst en zijn de

44 'Crypto-swapdienst eXch ontmanteld door BKA en FIODCryptovaluta ter waarde van circa € 34 miljoen in beslag genomen', FIOD.nl 9 mei 2025.

45 'BFT presenteert Jaarplan 2025', Bureauft.nl 13 februari 2025.

46 'BFT start onderzoek naar adviseurs van horecaondernemingen', Bureauft.nl 11 maart 2025.

47 'Aandachtspunten voor Wwft instellingen met betrekking tot compliance dienstverleners', Bureauft.nl 17 april 2025.

48 Rapport over het integriteitstoezicht: 'Integriteitstoezicht in Beeld 2025', DNB.nl 31 januari 2025.

49 'Jaarverslag 2024', AFM.nl 8 april 2025.

50 '2024 Annual Report: EPPO leading the charge against EU fraud', EPPO.europa.eu 3 maart 2025.

51 'OM Jaarbericht 2024', OM.nl 12 mei 2025.

52 B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2024', TBS&H 2024, p. 53.

53 *Stb.* 2024, 198.

54 B. van der Vorm (red.), 'Kroniek ondernemingsstrafrecht. Tweede helft 2024', TBS&H 2024, p. 54.

55 'EU adopts 16th package of sanctions against Russia', *finance.ec.europa.eu* 24 februari 2025.

exportverboden voor bepaalde goederen verder uitgebreid.⁵⁶

Op 10 juni 2025 kondigde de Europese Commissie een voorstel voor een achttiende sanctiepakket aan, gericht op de Russische energie- en bankensector.⁵⁷ Het voorstel ziet op een transactieverbod rond de gasleidingen North Stream 1 en 2; een lager prijsplafond op Russische olie; het verbod voor Russische banken om het Swift-systeem te gebruiken; en het toevoegen van 22 Russische banken op de sanctielijst.

De EU heeft op 24 februari 2025 enkele sancties tegen Syrië opgeschort om de wederopbouw van het land na de val van het Assad-regime te ondersteunen.⁵⁸ Dit betreft versoepelingen in de transport- en energiesector, banktransacties met Syrische banken, en het opheffen van het exportverbod op luxegoederen voor persoonlijk gebruik. Sancties tegen het voormalige regime, militaire goederen, chemische wapens en cultureel erfgoed blijven van kracht.

In maart 2025 lanceerde de Europese Commissie de EU Sanctions Helpdesk.⁵⁹ Deze helpdesk is opgericht om kleine en middelgrote ondernemingen wereldwijd te ondersteunen bij het naleven van EU-sancties, met als doel het risico op overtredingen en de bijbehorende kosten te verminderen. De helpdesk biedt een speciale website met informatie over sancties, landspecifieke richtsnoeren, evenementen en praktische tips.

In het kader van de sanctiewetgeving wijzen wij op drie uitspraken van de rechtbank Amsterdam, gepubliceerd op 30 januari 2025.⁶⁰ Deze zaak ging om een Nederlandse bv die goederen en diensten leverde in 2016 en 2017 ten behoeve van de bouw van de Krimbrug. De rechtbank oordeelde dat de leveringen in strijd waren met EU-sancties na de annexatie van de Krim in 2014 en dat de bv had moeten weten dat haar leveringen voor dit project bestemd waren. De bv kreeg een geldboete van € 120.000. De manager Finance & HR, die als feitelijk leidinggevende werd vervolgd, werd vrijgesproken vanwege het ontbreken van betrokkenheid en het ontbreken van beslissingsbevoegdheid. Ook de bedrijfsjurist, eveneens vervolgd als feitelijk leidinggevende, werd vrijgesproken omdat hij pas na de betreffende leveringen in dienst trad en geen uitvoerende rol vervulde.

Tot slot noemen wij een uitspraak van het hof Den Haag van 27 mei 2025 waarin een verdachte werd veroordeeld tot achttien maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens overtreding van de Sanctiewet en valsheid

in geschrifte.⁶¹ De verdachte heeft met zijn bedrijf tussen eind februari 2022 en eind september 2022 elektronische goederen, waaronder diverse typen geïntegreerde schakelingen, geleverd aan Russische bedrijven. Deze goederen vielen onder de reikwijdte van de sanctiewetgeving tegen Rusland. Om de sancties te omzeilen, maakte de verdachte gebruik van een constructie waarbij zijn bedrijf de goederen met behulp van vervalste facturen via de Malediven aan Russische afnemers doorleverde.

6. Marktmisbruik

• Voorwetenschap

Ten eerste heeft de AFM Ajax-directeur Alex Kroes in maart 2025 een waarschuwing gegeven voor handel met voorwetenschap rond de aankoop van Ajax-aandelen in augustus 2023, kort voor zijn formele aanstelling als algemeen directeur.⁶² Met Ajax heeft de AFM daarnaast een 'norminformerend' gesprek gevoerd, waarin de verwachting werd uitgesproken dat de voetbalclub de huidige en toekomstige handelwijze met betrekking tot het omgaan met voorwetenschap aanscherpt.

Verder heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) op 18 februari 2025 uitspraak gedaan over een door de AFM opgelegde boete aan SBM Offshore nv (hierna: SBM). De boete was opgelegd omdat SBM viermaal zou hebben beschikt over voorwetenschap die zij niet onmiddellijk openbaar had gemaakt.⁶³ Volgens de AFM had SBM ten eerste in 2012 en 2014 moeten publiceren dat er sprake was van mogelijke omkoping in Brazilië. Het CBB oordeelde echter dat er onvoldoende grond was om te concluderen dat SBM op dat moment had kunnen voorzien dat omkoping mogelijk had plaatsgevonden. Daarmee hoefde het CBB niet in te gaan op de voorgelegde rechtsvraag over de toepassing van de concreetheidseis in een dergelijke situatie. Ook vond de AFM dat SBM informatie over haar deelname aan twee aanbestedingen onmiddellijk bekend had moeten maken. SBM ontving op 24 mei 2014 een brief waarin het werd uitgesloten van deelname aan twee aanbestedingen, gevolgd door een kennisgeving op 4 juni 2014 waarin deze uitsluiting definitief werd bevestigd. Het CBB oordeelde dat SBM publicatie van de koersgevoelige informatie uit de brief van 24 mei 2014 niet had mogen uitstellen en deze direct openbaar had moeten maken. Voor de informatie van 4 juni 2014 stelde het CBB echter dat de AFM niet had aangetoond dat de openbaarmaking hiervan koersrelevant was, waardoor dit geen overtreding opleverde. Omdat SBM volgens het CBB slechts één van vier overtredingen had begaan, werd de boete verlaagd van € 2 miljoen naar € 675.000.

56 'EU adopts 17th package of sanctions against Russia', *finance.ec.europa.eu* 20 mei 2025.

57 'Statement by President von der Leyen with HR/VP Kallas on the 18th package of sanctions against Russia', via *eeas.europa.eu* 12 juni 2025.

58 'Europese Unie (EU) schort deel sancties Syrië op', *Rijksoverheid.nl* 26 februari 2025.

59 'Commission launches helpdesk to support EU SMEs comply with sanctions', *EC.europa.eu* 25 maart 2025.

60 Rechtbank Amsterdam 14 en 28 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:8567, ECLI:NL:RBAMS:2024:8568 en ECLI:NL:RBAMS:2024:8569.

61 Gerechtshof Den Haag 20 mei 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:945.

62 'AFM waarschuwt Ajax-directeur wegens handel met voorkennis', *FD.nl* 25 april 2025.

63 CBB 18 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:73.

- *Marktmanipulatie*

Per 30 december 2024 is de nieuwe cryptowetgeving MiCAR in werking getreden en daarmee ook marktmisbruik verboden, waaronder marktmanipulatie door middel van ‘pump en dump’-strategieën. De AFM heeft aangekondigd hierop toezicht te gaan houden en te gaan handhaven.⁶⁴

In het kader van marktmanipulatie wijzen wij verder op een boete die de AFM oplegde aan VDVI B.V. (hierna: VDVI).⁶⁵ Het vastgoedbedrijf had volgens de AFM de koers van Ebusco-aandelen kunstmatig opgedreven door agressieve aankooporders te plaatsen. De rechtbank heeft het verzoek van VDVI om de publicatie van het boetebesluit te schorsen, afgewezen.⁶⁶

Daarnaast maakte de AFM in maart 2025 bekend dat zij het onderzoek naar mogelijke marktmanipulatie met betrekking tot aandelen van de Azerion Group N.V. heeft afgerond.⁶⁷ De AFM concludeerde dat er geen aanwijzingen zijn gevonden voor marktmanipulatie. Het onderzoek werd gestart naar aanleiding van een opvallende toename in het handelsvolume begin 2023.

7. Ontneming

De eerste uitspraak die wij omtrent ontneming noemen is van de rechtbank Noord-Holland van 23 december 2024.⁶⁸ De rechtbank legde een ontnemingsmaatregel op aan een algemeen directeur van vijf rechtspersonen. De algemeen directeur en de vijf rechtspersonen zijn eerder veroordeeld voor milieudelicten, fraude en overtredingen van regelgeving op het gebied van diervoeder en biodiesel. Het OM vorderde € 82,89 miljoen aan wederrechtelijk verkregen voordeel. De rechtbank heeft kosten op de behaalde besparingen en winsten in mindering gebracht en stelde uiteindelijk het wederrechtelijk verkregen voordeel vast op net geen € 13 miljoen.

Verder wijzen wij op een arrest van de Hoge Raad van 18 februari 2025. Eerder had het hof Den Haag geoordeeld dat betrokkene, een medewerker van een notaris-kantoor die geld van de derdengeldrekening van het notaris-kantoor naar privérekeningnummers van hemzelf overboekte, € 594.192,67 aan wederrechtelijk verkregen voordeel moest betalen.⁶⁹ De Hoge Raad overwoog dat het hof het eerdere strafvonnis als bewijs mocht gebruiken zonder de onderliggende stukken opnieuw op te nemen, aangezien de motivering begrijpelijk was en de ontvangst van het geld niet werd betwist.

Ook noemen wij een ontnemingszaak rond grootschalige beleggingsfraude via Centurion Vastgoed B.V. waarin

het hof Amsterdam op 23 april 2025 arrest wees.⁷⁰ In deze uitspraak stelde het hof het wederrechtelijk verkregen voordeel van verdachte, dat onder andere was verkregen door middel van oplichting en gewoontewitwassen, vast op € 675.023. Daarbij werd geen rekening gehouden met vorderingen van benadeelde partijen, omdat deze pas in de executiefase kunnen worden verrekend.

Tot slot wijzen wij op een uitspraak van de Hoge Raad van 27 mei 2025.⁷¹ Hierin werd een herzieningsverzoek afgewezen van een verdachte die eerder was veroordeeld voor faillissementsfraude en schuldwitwassen. De verdachte baseerde zijn herzieningsverzoek op een ontnemingszaak tegen hem, waarin het hof had besloten geen ontnemingsmaatregel op te leggen. De Hoge Raad oordeelde echter dat de uitspraak in een ontnemingszaak geen bewezenverklaring vormt, maar enkel een beslissing over een geldvordering. Hierdoor bood deze uitspraak volgens de Hoge Raad geen grond voor herziening.

8. Procesafspraken

Met betrekking tot procesafspraken wijzen wij op een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 24 januari 2025, waarin een verdachte stelde dat het OM ongeoorloofde druk had uitgeoefend tijdens de onderhandelingen over procesafspraken.⁷² De rechtbank oordeelde echter dat het OM rechtmatig had gehandeld. Bovendien had verdachte het recht om de onderhandelingen over de procesafspraken af te breken volgens de rechtbank, waarna de zaak volgens de normale procedure kon worden afgedaan. De rechtbank wees daarom het verzoek tot niet-ontvankelijkheid en strafkorting af.

Daarnaast verwijzen wij naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 28 november 2024, die wij al bij onderdeel 5 aanstipten in het kader van internationale sancties, inzake een bv die goederen en diensten leverde voor de bouw van de Krimbrug.⁷³ In deze zaak maakten het OM en de verdachte bv procesafspraken. De afspraken bestonden onder andere uit een boete van € 120.000 en de toezegging om bij goedkeuring door de rechter geen hoger beroep in te stellen. De rechtbank oordeelde dat de afspraken vrijwillig en rechtsgeldig tot stand waren gekomen en oordeelde conform de gemaakte procesafspraken.

Daarnaast noemen wij een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 maart 2025, waarin verdachte schuldig werd bevonden aan het witwassen van grote geldbedragen en onroerend goed.⁷⁴ In deze zaak hadden het OM en de verdachte procesafspraken gemaakt, hetgeen resulteerde in een aanzienlijke strafkorting. Hierdoor werd, in plaats van een gevangenisstraf van meerdere jaren, een gevangenisstraf geëist die overeenkwam met

64 'AFM waarschuwt voor pump en dump met crypto's', AFM.nl 26 september 2024.

65 'VDVI B.V. krijgt AFM-boete van € 3 miljoen wegens marktmanipulatie', AFM.nl 20 december 2024.

66 Rb. Rotterdam 20 december 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13262.

67 'AFM sluit onderzoek af naar opvallende handelsvolumes in het aandeel Azerion', AFM.nl 14 maart 2025.

68 Rb. Noord-Holland 23 december 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:13413.

69 HR 18 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:288.

70 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:2435.

71 HR 27 mei 2025, ECLI:NL:HR:2025:815.

72 Rb. Den Haag 24 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:755.

73 Rb. Amsterdam 28 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:8567.

74 Rb. Amsterdam 25 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:2560.

de duur van het voorarrest van 66 dagen. De rechtbank heeft deze afspraken bekrachtigd.

Een laatste zaak die wij noemen in het kader van procesafspraken is een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 15 april 2025.⁷⁵ Een vakantieparkketen, bestaande uit acht verschillende vakantieparken, had een specifieke soort verhuur buiten hun reserveerings- en boekingssysteem gehouden waardoor belastingfraude werd gepleegd. Met één van de vakantieparken, dat inmiddels niet langer deel uitmaakte van de vakantieparkketen, werden procesafspraken gemaakt tussen het OM en de rechtsopvolger van het park. De rechtbank oordeelde conform deze overeengekomen afspraken en legde een geldboete van € 14.000 op, nu deze in redelijke verhouding stonden tot de ernst van de verwijten. De directeur van de vakantieparkketen kreeg één jaar cel opgelegd, waarvan zes maanden voorwaardelijk, wegens het feitelijk leidinggeven aan deze belastingfraude.⁷⁶

9. Hoge transacties en strafbeschikkingen

Een eerste ontwikkeling met betrekking tot strafbeschikkingen die wij noemen, is een aankondiging van het OM dat zij strafbeschikkingen meer wil gaan benutten.⁷⁷ Als uitwerking daarvan is per 1 mei 2025 de ‘Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten’ in werking getreden. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft naar aanleiding hiervan aangekondigd een vervolgonderzoek te starten naar hoe het OM strafzaken afdoet met strafbeschikkingen.⁷⁸

In een zaak bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant werd een feitelijk leidinggevende van een bv verdacht van het voeren van een valse administratie, accijnsfraude met alcohol en het witwassen van ruim € 110.000.⁷⁹ Tijdens de lopende procedure, na dagvaarding, kwam een buitengerechtelijke afdoening via een transactie tot stand. De rechtbank oordeelde dat de strafzaak moest worden beëindigd, omdat verdachte vrijwillig had voldaan aan een transactieaanbod. Hoewel dit aanbod buiten de wettelijke kaders van een transactie viel, was het volgens de rechtbank vergelijkbaar met het maken van procesafspraken. Bovendien had het OM zelf om niet-ontvankelijkheid verzocht.

Verder wijzen wij op een zaak van een autoverhuurbedrijf in Goeree-Overflakkee, waar het OM strafbeschikkingen oplegde aan het bedrijf en aan drie betrokkenen wegens witwassen en valsheid in geschrifte.⁸⁰ In totaal werd € 420.000 aan boetes en 240 uur taakstraf opge-

legd. De zaak kwam aan het licht na een belastingcontrole waarbij sommen contant geld werden ontdekt. Sinds 2013 liep ruim € 2,3 miljoen aan onverklaarbare geldstromen via het bedrijf. Volgens het OM werden strafbeschikkingen opgelegd vanwege een regeling tussen de verdachten en de Belastingdienst en de beperkte zittingscapaciteit bij de rechtbank.

Ook noemen wij een arrest van de Hoge Raad van 13 juni 2025 waarin, ondanks dat de klachten niet tot cassatie konden leiden, de Hoge Raad overwoog dat een transactie ex artikel 74 Sr een publiekrechtelijke overeenkomst is tussen het OM en de verdachte, gebaseerd op wilsovereenstemming.⁸¹ De Hoge Raad overwoog dat een strafrechtelijke transactie in beginsel kan worden vernietigd met een beroep op de civielrechtelijke bepalingen over bedrog en dwaling, nu het Wetboek van Strafrecht geen regeling hierover bevat en zich daar ook niet tegen verzet.⁸²

Tot slot wijzen wij erop dat het OM in het witwasonderzoek ‘Nabburg’ een schikking van € 1,3 miljoen had getroffen met een verdachte om wederrechtelijk verkregen voordeel af te nemen.⁸³ In 2021 werd hij veroordeeld tot achttien maanden gevangenisstraf wegens witwassen, een straf die inmiddels volledig is uitgezeten.⁸⁴ Na het bereiken van de schikking hebben zowel het OM als verdachte hun hoger beroep ingetrokken.

Milieustrafrecht

195

Verzorgd door mr. dr. I. Koopmans

Recente ontwikkelingen

De eerste helft van 2025 is voor wat betreft het milieustrafrecht rustig verlopen. De implementatie van de EU-richtlijn inzake milieucriminaliteit heeft de diverse consultatierondes gehad en nu is het wachten op een aangepaste versie. Het wetsvoorstel Ecocide is na de eerste ronde langs de Raad van State nog niet terug in de Tweede Kamer dus ook daar geen ontwikkelingen.

Tegelijkertijd heeft het Europees parlement ingestemd met het uitstel van de rapportageverplichtingen op basis van de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) en de Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). De CSRD is een EU-richtlijn die ondernemingen verplicht om op gestructureerde wijze duurzaamheidsverslagen op te stellen. Dat betekent dat ondernemingen in deze rapportages aandacht moeten besteden aan klimaatverandering, biodiversiteit, circulaire economie en arbeidsomstandigheden. De CSDDD vormt een aanvulling op de CSRD en richt zich specifiek op de zorgplicht van bedrijven om duurzaamheidsrisico's binnen de gehele waardeketen te identificeren. Dit

75 Rb. Oost-Brabant 15 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2217.

76 Rb. Oost-Brabant 15 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2214.

77 ‘Het Openbaar Ministerie gaat strafbeschikking meer benutten’, OM.nl 17 februari 2025.

78 ‘Vervolgonderzoek PG bij de Hoge Raad naar de OM-strafbeschikking’, Hogeraad.nl 25 maart 2025.

79 Rb. Zeeland-West-Brabant 28 maart 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1779.

80 ‘Geldboetes voor een totaalbedrag van 420.000 EUR en 240 uur taakstraf voor een autoverhuurbedrijf en betrokkenen’, OM.nl 10 april 2025.

81 HR 13 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:898.

82 HR 13 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:898, r.o. 4.3.

83 ‘Schikking van 1,3 miljoen in witwasonderzoek’, OM.nl 30 januari 2025.

84 Rb. Amsterdam 24 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:749.

betekent dat bedrijven ook verantwoordelijkheid moeten nemen voor de impact van hun leveranciers en dochterondernemingen. Beide regelingen maken deel uit van de Green Deal en vormen een instrument waarmee wordt bijgedragen aan het overkoepelende beleidsplan van de Commissie om Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te maken.

Het uitstel waarmee het parlement akkoord is gegaan heeft tot gevolg dat de toepassing van de CSRD voor bepaalde bedrijven met twee jaar is uitgesteld en ook de reikwijdte van bedrijven die onder deze rapportageverplichting vallen, is aanzienlijk verkleind.⁸⁵ Voor wat betreft de CSDDD geldt dat lidstaten tot 26 juli 2027 de tijd hebben om de richtlijn om te zetten naar nationaal recht. Grote ondernemingen met meer dan 5.000 werknemers in dienst en een netto-omzet van € 1.5 miljard moeten, net als niet-EU-ondernemingen die dezelfde omzeldrempel binnen de EU halen, vanaf 2028 aan de regels voldoen. Datzelfde geldt voor ondernemingen met meer dan 3.000 werknemers en een netto-omzet van € 900 miljoen. De conclusie is dan ook dat lidstaten en ondernemingen langer de tijd krijgen om zich voor te bereiden op wat komen gaat en dat er dus geen sprake is van afstel.

Verder is uit onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gebleken dat de risico's om milieuschade bij grootschalige toepassing van LD-staalslakken te voorkomen onvoldoende worden beheerst. Op 9 van de 10 onderzochte locaties waar deze staalslakken zijn toegepast, is sprake van milieuschade, ondanks dat de toepassingen voldeden aan de geldende wet- en regelgeving. Op basis daarvan komt de ILT dan ook tot de conclusie dat de regelgeving voor de toepassing van LD-staalslakken tekortschiet en te weinig bescherming biedt voor mens en milieu.⁸⁶ Het probleem is dat staalslakken op meer dan 100 plaatsen in Nederland zijn toegepast en niet helemaal duidelijk is waar exact omdat de toepassing van staalslakken niet meldingsplichtig is. Staalslakken zijn op allerlei plaatsen toegepast, zoals in fiets- of wandelpaden, speelplaatsen, begraaftplaatsen of jeu-de-boulesbanen. Vaak wordt de toepassing pas duidelijk als er problemen ontstaan.⁸⁷ De toepassing heeft echter veelal plaatsgevonden in overeenstemming met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving dus strafrechtelijk is daar vaak niets aan de hand. In dat verband is een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 13 fe-

bruari 2025 vermeldenswaardig.⁸⁸ In die casus hebben de eigenaren van papierfabrieken van 1954 tot 2001 hun afval gestort op een stortplaats die zij in 2019 hebben geprobeerd af te dichten door op de berg papierafval 220.000 tot 230.000 ton staalslakken aan te brengen. Deze staalslakken fungeren tevens als onderlaag voor 15.000 zonnepanelen. De eigenaren/verdachten wisten dat door het gebruik van staalslakken gevaren kunnen optreden voor mens en milieu, blijkend uit het plan van aanpak alsook uit het productcertificaat van staalslakken. Er bestaat een risico dat door percolaatwater van staalslakken de pH-waarde van de bodem en het grondwater tijdelijk kan worden verhoogd en dat uitloging van metalen kan plaatsvinden. Daarom was geadviseerd om adequate voorzieningen te treffen. De eigenaren/verdachten hebben echter nagelaten de in het plan van aanpak voorgestelde maatregelen, die waren goedgekeurd door het bevoegde gezag, uit te voeren, waardoor het percolaatwater van de berg staalslakken kan afstromen en in de grond kan infiltreren.

Naar aanleiding hiervan vroeg het OM in het kader van een voorlopige maatregel aan de economische raadkamer om te bevelen dat het verdachte bedrijf zich onthoudt van het op en in de bodem brengen van percolaatwater afkomstig van de toegepaste staalslakken. Daarbij stelde het OM zich op het standpunt dat dit gerealiseerd zou kunnen worden door alsnog uitvoering te geven aan de maatregelen zoals opgenomen in het 2019 goedgekeurde plan van aanpak.

Bij de beoordeling van het verzoek stelt de rechtbank vast dat er sprake is van ernstige bezwaren tegen het verdachte bedrijf en dat op basis van de situatie de ontstane situatie niet kan blijven voortduren. Voorts stelt zij dat het voor mens en milieu noodzakelijk is dat wordt ingegrepen en aan de bestaande situatie een einde komt.

De officieren van justitie hebben gevorderd dat het verdachte bedrijf zich onthoudt van het op en in de bodem brengen van percolaatwater afkomstig uit de toegepaste staalslakken. Echter, naar het oordeel van de economische raadkamer is het onmogelijk een dergelijke onthouding te bewerkstelligen zonder het vervullen van een groot aantal ingrijpende handelingen over een langere periode uit te voeren. Een dergelijke voorlopige maatregel valt buiten het kader van artikel 29 Wet op de economische delicten (WED). Al met al moet de conclusie zijn dat in dit geval het bestuur aan zet is.

Rechtspraak

Nu we toch aanbeland zijn bij opmerkelijke uitspraken zijn er nog een paar uitspraken geweest die het verdienen om hier kort aangestipt te worden. Allereerst is daar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam inzake overtreding van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) van 25 juni 2025.⁸⁹ In die zaak wordt het

85 Maar liefst 80% van de ondernemingen valt niet langer onder het toepassingsbereik van de richtlijn. Alleen ondernemingen met meer dan 1.000 werknemers en met een omzet van meer dan € 50 miljoen, of een balans-totaal van meer dan € 25 miljoen vallen nog onder de verplichting.

86 Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu, *Signaalarportage ILT* 17 april 2025.

87 Zo stelde Den Haag een overzicht op van alle plekken waar staalslakken zijn gebruikt in de gemeente nadat kinderen in een speeltuin rode ogen en hoestbuien hadden gekregen, vermoedelijk door opstuiwend stof van de staalslakken. Uiteindelijk bleken op achttien plekken in de gemeente staalslakken te zijn gebruikt. Ze worden daar nu verwijderd en de Gemeente Den Haag zal het materiaal in de toekomst ook niet meer laten toepassen. Zie: Nu.nl 28 april 2025.

88 Rb. Overijssel 13 februari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:803, *Men R* 2025/47, m.nt. M. Velthuis.

89 Rb. Amsterdam 6 juni 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3848.

OM niet-ontvankelijk verklaard omdat niet is voldaan aan één van de in de Sanctiestrategie genoemde criteria voor strafrechtelijk optreden. Het OM zou in strijd met het Handhavingsdocument en de Sanctiestrategie overgegaan zijn tot strafvervolgning hetgeen een schending van de beginselen van een goede procesorde oplevert. In casu betreft het ten laste gelegde feit overtreding van artikel 20 Wgb. Vervolgens zet de rechtbank het geldende wettelijk kader uiteen waarbij zij overweegt dat:

‘Uit de Memorie van Toelichting bij de Wgb blijkt dat bestraffing door middel van bestuurlijke boetes het uitgangspunt is. Een rol voor het strafrecht blijft echter zonder meer aangewezen in ieder geval waar het gaat om aanmerkelijke en opzettelijke vormen van illegaal middelengebruik, waarbij te denken valt aan moedwillige overtredingen die leiden tot ernstig lichamelijk letsel of de dood van personen, of die ernstige gevolgen voor het milieu hebben. Ook ingeval van recidive ligt een strafrechtelijke aanpak in de rede. Uit de Memorie van Toelichting blijkt voorts dat hierover in een nog op te stellen handhavingsdocument concrete afspraken zullen worden gemaakt (zie TK 2005-2006, 30474, nr. 3, pagina’s 34 en 38).

De bedoelde concrete afspraken zijn opgenomen in het ‘Handhavingsdocument voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden’ (hierna: Handhavingsdocument), dat op 26 augustus 2008 mede is ondertekend door het Openbaar Ministerie. Het Handhavingsdocument is verder uitgewerkt in de Sanctiestrategie, die op 9 maart 2011 is vastgesteld. De Sanctiestrategie is gepubliceerd en dus voor iedereen kenbaar gemaakt.

In de Sanctiestrategie staat onder meer het volgende (p. 14, 18, 19):

“De Wgb kan op drie manieren worden gehandhaafd:

- 1. Bestuursrechtelijk; de handhaving vloeit voort uit het houden van toezicht door een toezichthouder en kan resulteren in een schriftelijke waarschuwing, een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en/of bestuurlijke boete.*
- 2. Strafrechtelijk; de handhaving vloeit voort uit een opsporingsonderzoek door een opsporingsambtenaar en bestaat uit het opmaken van een proces-verbaal en vervolging door het OM.*
- 3. Civielrechtelijk (artikel 88 Wgb)*

(...)

Handhavend optreden; sanctiestrategie

Zoals hierboven uiteengezet wordt volgens een generieke beslisboom bepaald welke van de te handhaven Wgb-bepalingen bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgehandeld. Uitgangspunt daarbij is dat bij overtreding van niet-kernbepalingen een schriftelijke waarschuwing volgt en bij kernbepalingen de bestuurlijke boete wordt ingezet, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn om tevens een last onder dwangsom/PV in te zetten. (...) In het handhavingsdocument van 2008 is met het OM, nVWA, AI, VI en UvW afgesproken dat de artikelen de kernbepalingen vormen, waartegen bij

overtreding dient te worden opgetreden. Dit zijn de artikelen 19, 20 en 22, eerste lid van de Wgb.”

(...)

Proces-verbaal wordt slechts opgemaakt indien voldaan wordt aan ten minste één van de onderstaande criteria:

- overtreding met ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu, dat wil zeggen de overtreding heeft ernstige gevolgen veroorzaakt voor mens, dier of milieu, dan wel dreigt die te veroorzaken;*
- het is een overtreding begaan in georganiseerd verband;*
- het is een overtreding begaan met behulp van malversaties zoals frauduleuze constructies, omkoping of geweld om wederrechtelijk voordeel te behalen of de kans op ontdekking te minimaliseren;*
- (tweede) recidive; het is de derde overtreding in een tijdsbestek van 5 jaar;*

dat wil zeggen herhaalde recidive binnen 5 jaar: (...)

Op basis van deze uiteenzetting komt de rechtbank tot de vaststelling dat de officier van justitie niet heeft aangevoerd dat één van de in de Sanctiestrategie genoemde criteria voor strafrechtelijke handhaving van toepassing is op verdachte. De officier van justitie heeft wel aangevoerd dat de vervolging van verdachte samenhangt met de vervolging van medeverdachte die wordt verdacht van het gebruiken van een valse factuur om een overtreding van de Wet gewasbeschermingsmiddelen te verhullen. Volgens de officier van justitie is voldaan aan één van de criteria voor strafrechtelijke vervolging, omdat de overtreding van medeverdachte is begaan met behulp van malversatie.

De rechtbank overweegt dat het gaat om verdenkingen van overtredingen van de Wet gewasbeschermingsmiddelen door twee verschillende rechtspersonen. Het Openbaar Ministerie had daarom ten aanzien van de onderhavige verdachte afzonderlijk moeten beoordelen of op grond van de genoemde criteria in de Sanctiestrategie bestuursrechtelijke handhaving of strafvervolgning aangewezen is. Dat de verdenking tegen verdachte voortkomt uit het onderzoek tegen medeverdachte, ontslaat het Openbaar Ministerie niet van de verplichting om aan de hand van zijn handhavingsbeleid, dat leidend is en waaraan het Openbaar Ministerie gebonden is, ten aanzien van verdachte te beoordelen of strafvervolgning aangewezen is. In het geval van verdachte zijn er geen aanwijzingen dat de overtreding met behulp van malversaties is begaan.

De conclusie is dat ten aanzien van de onderhavige verdachte niet is voldaan aan één van de in de Sanctiestrategie genoemde criteria voor strafrechtelijk optreden. Het Openbaar Ministerie is in strijd met het Handhavingsdocument en de Sanctiestrategie overgegaan tot strafrechtelijke vervolging van verdachte. Dit levert schending van de beginselen van een goede procesorde

op. Verdachte had erop mogen vertrouwen dat strafrechtelijke vervolging achterwege zou blijven.

In de zaak tegen de medeverdachte wordt door de verdediging hetzelfde verweer gevoerd.⁹⁰ Daar valt de toetsing aan de hiervoor vermelde Sanctiestrategie en het daarop gebaseerde handhavingsbeleid anders uit.

De rechtbank overweegt dat:

‘bij de beoordeling daarvan dienen de criteria die in het Handhavingsdocument en de Sanctiestrategie worden genoemd als richtsnoer. De Sanctieregeling schrijft voor dat slechts dan proces-verbaal (als opmaat naar strafrechtelijk optreden) wordt opgemaakt indien wordt voldaan aan ten minste één van de aldaar genoemde criteria. Eén van de criteria is dat de overtreding is begaan met behulp van “malversaties”.

Door het Openbaar Ministerie is aangevoerd dat in deze zaak sprake is van een “malversatie” omdat naast het overtreden van een in de Wgb opgenomen kernbepaling, ook sprake zou zijn geweest van valsheid in geschrifte. Het bedrijf zou een valse factuur hebben gebruikt en/of opgemaakt om de kans op ontdekking van de overtreding van de Wgb te minimaliseren.

De verdediging heeft aangevoerd dat de verdenking van valsheid in geschrifte niet ernstig genoeg is om van een malversatie in de zin van de Sanctiestrategie te kunnen spreken.

De rechtbank is met het Openbaar Ministerie van oordeel dat door de verdenking van valsheid in geschrifte is voldaan aan één van de in de Sanctiestrategie vermelde criteria om strafrechtelijk te mogen optreden. Het Openbaar Ministerie heeft daarmee op grond van het Handhavingsdocument en de Sanctiestrategie in redelijkheid tot strafrechtelijke vervolging kunnen overgaan (...). Het verweer wordt daarom verworpen.’

Opmerkelijk in de uitspraak van de rechtbank is dat deze ambtshalve nog een vormverzuim in de zin van artikel 359a Sv benoemt.

De rechtbank stelt namelijk vast dat:

‘bij de verbalisanten van de NVWA op 2 november 2021 een redelijk vermoeden is ontstaan dat vertegenwoordiger bedrijf zich schuldig had gemaakt aan strafbare feiten. Hoewel de verdenking van een strafbaar feit niet betekent dat controlebevoegdheden in het kader van toezicht niet meer mogen worden uitgeoefend, is hierbij de voorwaarde dat de strafvorderlijke waarborgen die aan een verdachte toekomen, vanaf dat moment in acht worden genomen. Tot die waarborgen behoren in elk geval het zwijgrecht en de cautieplicht, alsook het recht op consultatiebijstand en op verhoorbijstand. Dit betekent dat vertegenwoordiger bedrijf op 11 januari 2022 op zijn rechten had moeten worden gewezen, vóórdat hem werd

gevraagd zijn spuitapparatuur te tonen en om documenten te verstrekken. Omdat dit niet is gebeurd, is de rechtbank van oordeel dat sprake is van vormverzuimen in de zin van artikel 359a Sv. Of hieraan een rechtsgevolg (in de vorm van strafvermindering) moet worden verbonden, dient te worden beoordeeld aan de hand van de factoren die zijn genoemd in het tweede lid van artikel 359a Sv, te weten het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt.

De waarborgen die in deze zaak zijn geschonden, hebben als doel om te voorkomen dat er ongeoorloofde druk op een persoon wordt uitgeoefend. Blijkens het verhandelde ter terechtzitting, ervaaarde [vertegenwoordiger bedrijf] een dwingende druk om mee te werken aan hetgeen verbalisanten van hem vroegen en antwoord te geven op gestelde vragen, zonder te weten dat hij al in een strafrechtelijke procedure was beland. Ook had vertegenwoordiger bedrijf de indruk dat hij alleen recht had op bijstand van een advocaat indien hij dat binnen een zeer kort tijdsbestek kon regelen. Naar het oordeel van de rechtbank staat daarmee vast dat de belangen die de geschonden waarborgen dienen, ook daadwerkelijk zijn geschonden. Het nadeel dat verdachte hiermee heeft ondervonden bestaat eruit dat hij volledige medewerking heeft verleend aan een strafrechtelijk onderzoek en een verklaring heeft afgelegd, zonder op de hoogte te zijn gebracht van zijn rechten. De ernst van de verzuimen rechtvaardigen daarom strafvermindering, in die zin dat de hoogte van de op te leggen straf in verhouding tot de ernst van de verzuimen wordt verlaagd. De rechtbank acht het nadeel geschikt voor compensatie door middel van strafvermindering, en niet een zwaardere rechtsgevolg, aangezien het in de lijn der verwachtingen ligt dat dezelfde onderzoeksresultaten zouden zijn behaald als de geschonden voorschriften wel in acht waren genomen.’

Dat de ontvankelijkheid van het OM wel vaker betwist wordt, blijkt ook uit een uitspraak van de economische politierechter van 7 april 2025.⁹¹ In die zaak werd namens de verdachte betoogd dat:

‘het OM niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in diens vervolging, nu door het Waterschap Vechtstromen per email d.d. 21 juni 2022 is medegedeeld dat het aangezegde proces-verbaal naar aanleiding van overtreding van artikel 6.2 Waterwet (oud), begaan op 24 januari 2022, niet zal worden doorgezeten. De economische politierechter neemt aan dat met het niet doorzetten van een proces-verbaal wordt bedoeld het niet vervolgen van verdachte. Verdachte mocht er derhalve gerechtvaardigd op vertrouwen dat het OM het bedrijf niet zou vervolgen.’

De economische politierechter verwierpt dit verweer.

⁹⁰ Rb. Amsterdam 6 juni 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3852.

⁹¹ Rb. Noord-Nederland 7 april 2025, ECLI:RBNNE:2025:1268, JM 2025/90, m.nt. S. Pieters.

‘Het OM is niet gebonden aan een toezegging omtrent het niet vervolgen gedaan door, in het onderhavige geval, een buitengewoon opsporingsambtenaar. Van deze functionaris, als zodanig werkzaam bij Waterschap Vechtstromen, kan immers niet gezegd worden dat deze beslissingen omtrent het al dan niet vervolgen en/of het al dan niet dagvaarden van een verdachte kan nemen voor de onderhavige feiten, nu deze beslissingen zijn voorbehouden aan de officier van justitie. Verdachte kon derhalve niet gerechtvaardigd vertrouwen op een mededeling gedaan door een opsporingsambtenaar die niet met het nemen van de vervolgingsbeslissing is belast. De economische politierechter is derhalve van oordeel dat het OM ontvankelijk is zijn vervolging van verdachte.’

Corruptie

Verzorgd door mr. J. Boonstra

Inleiding

Op 20 juni presenteerde het kabinet de zogenoemde gecoördineerde aanpak tegen corruptie.⁹² Het betreft een rijksbrede aanpak tegen corruptie, zoals aangekondigd in het regeerprogramma. Deze aanpak is gericht op zowel publieke als private corruptie en beoogt ook criminele inmenging structureel tegen te gaan. Uitgangspunt is dat corruptie de werking van criminele netwerken faciliteert: zij verkrijgen via omkoping of intimidatie toegang tot gevoelige informatie, logistieke processen en markten.

De nieuwe strategie rust op vier pijlers: (1) risico-gestuurd werken op de grootste kwetsbaarheden, (2) het versterken van de weerbaarheid van overheidsprocessen en systemen, (3) vergroting van de weerbaarheid binnen de private sector, en (4) effectieve strafrechtelijke interventie. Specifieke aandacht gaat uit naar sectoren van nationaal belang zoals transport, logistiek, reisdocumenten, ICT-systemen en decentrale overheden.

Concrete maatregelen zijn onder meer het onvoorspelbaar inzetten van drugshonden op bloemenveilingen, het aanscherpen van autorisatiebeheer van overheids-ICT-systemen en het trainen van ambtenaren in het herkennen en afweren van criminele beïnvloeding. Daarnaast wordt € 5 miljoen per jaar geïnvesteerd in capaciteit, expertise en technologie bij opsporingsdiensten, het OM en de Rechtspraak.

Het WODC voert momenteel een nationale corruptierisicoanalyse uit, waarvan de resultaten begin 2026 worden verwacht. Intussen wordt alvast voortvarend gewerkt aan de aanpak van sectoren met hoge dreiging. Internationale samenwerking krijgt vorm via de EU-anticorruptierichtlijn, die voorziet in geharmoniseerde strafbaarstellingen, minimumstraffen en verplichte pre-

ventieve maatregelen zoals risicoanalyses en verplichte trainingen.

Met deze integrale aanpak wil het kabinet niet alleen corruptie bestrijden, maar ook het vertrouwen in het openbaar bestuur versterken en de veiligheid van werknemers en samenleving waarborgen. Zoals minister Van Weel benadrukte: *‘Iedereen in een organisatie moet beschermd worden tegen de greep van criminelen.’*

Wet- en regelgeving

• Nationaal

In de afgelopen zes maanden heeft de wetgever opnieuw aandacht besteed aan het versterken van de institutionele integriteit binnen de overheid en de politieke sfeer. Een belangrijke stap is de aanneming van de Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen, waarmee onder meer een draaideurverbod, adviesverplichting, en lobbyverbod voor oud-bewindspersonen wordt ingevoerd binnen twee jaar na hun ambtsperiode. Deze bepalingen zijn bedoeld om belangenverstrengeling tegen te gaan en de publieke functie te scheiden van commerciële activiteiten. Op 17 juni 2025 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen aangenomen.⁹³

In aanvulling daarop zijn voorstellen tot grondwetswijziging en herziening van de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid ter advies aan de Raad van State gestuurd. Het doel is om de strafrechtelijke vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voor ambtsmisdrijven te herzien. De wetgever stelt voor om artikel 119 Grondwet te wijzigen zodat de bijzondere vervolgingsprocedure deels komt te vervallen.⁹⁴

Verder is het voorstel Wet op de politieke partijen aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze wet bevat voor een deel regels die nu ook al gelden, bijvoorbeeld over subsidiëring en over giften. Voor een deel gaat het om nieuwe regels. Zo moeten partijen transparant zijn over hoe zij werken, welke giften zij ontvangen en hoe zij omgaan met politieke advertenties. Als partijen een ernstige bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat is het mogelijk om hen te verbieden. In dit wetsvoorstel is een aangepaste regeling opgenomen die de bestaande verbodsmogelijkheid vervangt. Verder komen met het voorstel naast landelijke partijen voortaan ook lokale partijen voor subsidiëring in aanmerking.⁹⁵

In het kader van ondermijning is er ook wetgeving aangekondigd die toeziet op de uitbreiding van VOG-screening in havengebieden. Daarmee wordt beoogd perso-

92 Kamerbrief anti-corruptieaanpak 20 juni 2025.

93 ‘Tweede Kamer neemt Wet regels vervolgfuncties bewindspersonen aan’, Bijzonderstrafrecht.nl 24 juni 2025.

94 ‘Wetsvoorstellen herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen naar Raad van State voor advies’, Bijzonderstrafrecht.nl 6 juni 2025.

95 ‘Voorstel Wet op de politieke partijen naar de Tweede Kamer’, Bijzonderstrafrecht.nl 16 mei 2025.

nen met integriteitsrisico's in kritieke logistieke functies effectiever te weren uit risicosectoren zoals havens.⁹⁶

Tot slot kwam ook de kwaliteit van wetgeving aan bod. In reactie op een oproep van het Openbaar Ministerie om de corruptiewetgeving te verbeteren – bijvoorbeeld door een zelfstandige strafbaarstelling van private omkoping en modernisering van artikel 177 en 363 Sr – werden Kamervragen⁹⁷ gesteld. Het Openbaar Ministerie vindt dat er te weinig wettelijke mogelijkheden zijn om ambtenaren en politici voor corruptie te vervolgen. Directe aanleiding is het oriënterende onderzoek naar Neelie Kroes uitgevoerd door het OM en de Rijksrecherche naar mogelijk ongeoorloofd lobbywerk. De aanleiding waren de 'Uber Files': geleeke documenten waaruit bleek dat Kroes in 2015-2016 namens Uber contact legde met politici en ambtenaren. Uiteindelijk stopte het OM het onderzoek wegens gebrek aan bewijs voor een directe tegenprestatie in ruil voor haar lobbyactiviteiten.⁹⁸ De Rijksrecherche en het OM grepen volgens het Financieel Dagblad deze zaak en die van oud-wethouder De Mos aan om bij het ministerie aan te kaarten dat het in Nederland te moeilijk is om corruptie bewezen te krijgen.⁹⁹ In antwoord op de gestelde Kamervragen geeft de minister echter aan vanuit het OM en de Rijksrecherche geen bestuurlijk signaal te hebben ontvangen, zoals genoemd in het nieuwsbericht.¹⁰⁰ Het OM kijkt intern wel naar de huidige wet- en regelgeving en de vraag of die volstaan. *'Mocht ik op basis hiervan een advies van het OM krijgen dan ga ik dat te zijner tijd beoordelen. Ik heb dus op dit moment niet het beeld dat de huidige wetgeving onvoldoende mogelijkheden biedt om ambtenaren te vervolgen voor corruptie'*, aldus Van Weel.¹⁰¹

• Europese context

Op Europees niveau blijft de voortgang van de EU-richtlijn corruptiebestrijding stroef verlopen. Het voorstel, dat in mei 2023 werd gepresenteerd en onder meer voorziet in harmonisatie van corruptiestrafrecht, minimumstraffen en definities van ambtsdragers, kent stevige onderhandelingsproblemen. Hoewel het Europees Parlement en de Raad van de EU in grote lijnen overeenstemming hebben bereikt over het merendeel van de tekst, zijn de onderhandelingen in juni 2025 vastgelopen op drie heikele punten. Het meest controversiële onderwerp is de strafbaarstelling van 'misbruik van functie' door publieke ambtsdragers. Italië, Duitsland, Nederland, Luxemburg en Hongarije bepleiten herclassificatie van deze gedraging als een bestuursrechtelijke in plaats van een strafrechtelijke overtreding. Volgens

deze landen is de voorgestelde strafbepaling te vaag en te breed geformuleerd, waardoor het risico bestaat op politieke vervolging of afschrikking van ambtenaren bij de uitvoering van hun taken.¹⁰² De Europese Commissie en het Parlement beschouwen de decriminalisering van 'abuse of office' echter als een rode lijn, cruciaal voor de geloofwaardigheid van het EU-anticorruptiebeleid. Diverse ngo's – waaronder 57 burgerorganisaties – hebben in een gezamenlijke open brief EU-leiders opgeroepen om nu daadwerkelijk politieke wil te tonen. Zij waarschuwen dat een afgezwakte richtlijn de geloofwaardigheid van de EU schaadt, met name tegenover kandidaat-lidstaten als Oekraïne en Albanië, waar strenge anticorruptienormen juist als toetredingsvoorwaarde gelden.¹⁰³

Ambtelijke corruptie

De eerste maanden van 2025 lieten een aanhoudende stroom zien van strafzaken over ambtelijke corruptie. Zo werd in mei 2025 een oud-medewerker van het ministerie van Defensie – die zich vanuit zijn functie bezighield met internationale aankoopcontracten – aangehouden op verdenking van ambtelijke corruptie.¹⁰⁴

In een andere zaak sprak het hof Arnhem-Leeuwarden in hoger beroep een verdachte vrij die werd verweten een ambtenaar te hebben omgekocht. De verdachte had in de zomer van 2020 geldbedragen en geschenken, zoals een koffieapparaat en etentje, verstrekt aan een brigadier. Het Openbaar Ministerie stelde dat deze giften bedoeld waren om de ambtenaar vertrouwelijke informatie uit politiestystemen te laten opvragen. De rechtbank veroordeelde hem eerder tot zes maanden gevangenisstraf, waarvan vier voorwaardelijk. In hoger beroep werd echter geoordeeld dat het wettig bewijs ontbreekt voor het vereiste oogmerk om de ambtenaar bewust tot ambtsmisbruik aan te zetten. De verdachte verklaarde pas in hoger beroep dat hij dacht een particulier in te schakelen voor observaties naar aanleiding van bedreigingen, en dat hij niet wist dat de betrokkene als ambtenaar optrad of gebruik zou maken van politiestystemen. Hoewel de ambtenaar inderdaad informatie opvroeg, bleek uit het dossier niet dat verdachte bewust aanstuurde op ambtsmisbruik. Het hof acht de handelwijze van verdachte wel onzorgvuldig, maar acht vrijspraak onvermijdelijk nu niet overtuigend is aangetoond dat hij het oogmerk had om ambtsplichtige handelingen uit te lokken. De eerdere veroordeling door de rechtbank Overijssel werd daarmee vernietigd.¹⁰⁵

De afgelopen periode stonden ook meerdere strafzaken op de rol die draaiden om het ongeoorloofd lekken van vertrouwelijke of operationeel gevoelige informatie door ambtenaren.

96 'Uitbreiding VOG-aanvraag om ondermijning in havengebieden tegen te gaan', Bijzonderstrafrecht.nl 24 maart 2025.

97 Kamerstukken II 2024/25, 2025Z01900.

98 'OM waarschuwt: omkoping valt nauwelijks te bewijzen', FD.nl 3 februari 2025.

99 'OM waarschuwt: omkoping valt nauwelijks te bewijzen', FD.nl 3 februari 2025.

100 Kamerbrief 3 maart 2025, antwoorden Kamervragen over de oproep van het Openbaar Ministerie om de wetgeving tegen corruptie te verbeteren.

101 Kamerbrief 3 maart 2025, antwoorden Kamervragen over de oproep van het Openbaar Ministerie om de wetgeving tegen corruptie te verbeteren.

102 'EU anti-corruption directive stands on a knife's edge', Politico.eu 17 juli 2025.

103 'EU anti-corruption directive stands on a knife's edge', Politico.eu 17 juli 2025.

104 Ex-werknemer Defensie aangehouden wegens ambtelijke corruptie, OM.nl 13 mei 2025.

105 Hof Arnhem-Leeuwarden 11 april 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:2217.

De rechtbank Oost-Brabant heeft op 27 juni 2025 een ambtenaar van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) veroordeeld tot een taakstraf van 120 uur voor het opzettelijk en wederrechtelijk overnemen van vertrouwelijke gegevens en het voorhanden hebben van verboden wapens. De man stuurde in 2021 vertrouwelijke documenten en een e-mail met TCI-informatie vanuit zijn zakelijke e-mailadres naar zijn privéaccount, en bewaarde deze op een onbeveiligde laptop. Volgens de rechtbank handelde hij hiermee in strijd met zijn ambtsplicht. Zijn verklaring dat hij de documenten nodig had voor een intern functieherwaarderingstraject vond onvoldoende rechtvaardiging voor het schenden van de regels. Daarnaast werden bij een huiszoeking in 2023 een revolver, munitie en een gasdrukwapen aangetroffen, die verdachte in bewaring had genomen van zijn schoonvader. Hoewel geen bewijs is gevonden voor doorverkoop van gegevens of banden met criminelen, acht de rechtbank het handelen ernstig en risicovol. Gezien onder meer het ontslag van verdachte, de publieke impact en overschrijding van de redelijke termijn, werd een lichtere straf opgelegd dan geëist: geen gevangenisstraf, maar een taakstraf met aftrek van voorarrest.¹⁰⁶

Niet alle verdenkingen hielden uiteindelijk stand. De rechtbank in Den Haag sprak op 12 juni een 58-jarige woordvoerder vrij van lekken van vertrouwelijke informatie uit het Presidium van de Tweede Kamer. Op 28 september 2022 besloot het Presidium tot een feitenonderzoek naar ex-Kamervoorzitter Arib. Diezelfde avond publiceerde NRC Handelsblad hierover. Hoewel de verdachte aanwezig was bij het scenariogesprek waarin het lekken besproken werd – en kort daarvoor contact had met zowel de NRC-journalist als Kamervoorzitter Bergkamp – vond de rechtbank dit onvoldoende bewijs. Er waren ongeveer tien aanwezigen bij het Presidium, waarvan slechts twee werden ondervraagd; het is niet bekend of anderen mogelijk gelekt hebben. Bovendien wisten meer dan negentien personen (via formele en informele kanalen) van het besluit. Vertrouwelijkheid bleek in de praktijk beperkt, aangezien er vaker informatie uit de Kamer lekte. Belastende getuigenverklaringen bleken gebaseerd op aannames, en het is niet bewezen dat de verdachte toegang had tot of daadwerkelijk naar het NRC-kantoor is gegaan.¹⁰⁷

Op 30 april kondigde tot slot het Britse Serious Fraud Office (SFO) een grootschalig onderzoek aan naar mogelijke omkoping bij de bouw van een Microsoft-datacenter in Middenmeer (gemeente Hollands Kroon). Het onderzoek richt zich op het Britse civieltechnisch bedrijf Blu-3 en voormalige medewerkers van bouwbedrijf Mace Group. Die ochtend werden invallen uitgevoerd op vijf locaties in het VK (inclusief Londen, Kent, Surrey, Somerset) en één in Monaco, met meer dan zeventig SFO-medewerkers betrokken. Drie personen werden gearresteerd voor verhoor. Volgens het SFO wordt Blu-3

verdacht van het betalen van meer dan £3 miljoen aan steekpenningen aan ex-medewerkers van Mace Group in verband met de datacenterbouw. Mace benadrukte zijn zero-tolerancebeleid tegenover corruptie en gaf aan volledig samen te werken met het onderzoek, net als Blu-3, dat integriteit en ethisch gedrag hoog in het vaandel heeft staan. Het onderzoek bevindt zich nog in een vroeg stadium; details over de vermeende betalingen en individuele betrokkenen zijn nog niet openbaar. Microsoft is niet onderwerp van het onderzoek, maar de kwestie speelt wel rond hun faciliteit in Noord-Holland. De gemeente Hollands Kroon volgt het onderzoek nauwlettend en biedt waar nodig medewerking. Het SFO heeft zijn vastberadenheid benadrukt om zowel binnenlandse als buitenlandse omkopingszaken krachtig aan te pakken.¹⁰⁸

Niet-ambtelijke omkoping

Allereerst een 60-jarige servicemanager van een technisch bedrijf, die op 15 april door de Rechtbank Oost-Brabant is veroordeeld voor niet-ambtelijke omkoping. Hij kreeg bijna € 90.000 aan steekpenningen voor het bevoordelen van leveranciers en het plaatsen van personeel, keurde onjuiste urenverklaringen goed en deelde vertrouwelijke informatie. Hoewel hij vrijgesproken is van medeplichtigheid aan valsheid in geschrifte (betreft vervalst cv), merkte de rechtbank aan dat hij jarenlang misbruik maakte van zijn functie voor persoonlijk gewin. Door de lange duur van het onderzoek werd zijn straf verlaagd. De verdachte werkte jarenlang als servicemonteur, projectmanager en directievoerder en had daardoor veel invloed op contracten en personeelsbeslissingen. Het Openbaar Ministerie beweerde dat hij structureel betalingen ontving in ruil voor onder meer voorkeursleveringen en personeelsplaatsingen. Hij ontving contant geld en bankoverschrijvingen, afkomstig van bedrijven die personeel leverden aan zijn werkgever. Hoewel de verdediging betoogde dat de betalingen leningen waren, dat de afnames van de verklaringen procedureel onregelmatig waren en dat hij niets had aangevraagd om corruptie te verbergen, verwierp de rechtbank deze verweren grotendeels. Chats toonden bewijs van afspraken betreffende betalingen en bevoordeling. Bekrachtigd is dat hij contracten beïnvloedde, personeel plaatste, urenverklaringen goedkeurde en vertrouwelijke gegevens deelde. De rechtbank legde een taakstraf op van 240 uur en acht maanden voorwaardelijke celstraf met een proeftijd van twee jaar, mede wegens de ernst en langdurigheid van zijn handelen en vanwege de overschrijding van de redelijke termijn.¹⁰⁹

Een andere zaak betreft een Nederlands bedrijf dat als schakel zou hebben gefungeerd in een internationale corruptieconstructie rond ziekenhuisprojecten in Sri Lanka. Het Openbaar Ministerie verdenkt twee bedrijven, waaronder het Rotterdamse Enraf-Nonius, van het betalen van miljoenen euro's steekpenningen bij de

106 Rb. Oost-Brabant 27 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3691.

107 Rb. Den Haag 12 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10223.

108 'SFO opens European data centre bribery investigation', Gov.uk 30 april 2025.

109 Rb. Oost-Brabant 15 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2776.

bouw van ziekenhuizen in Sri Lanka. De projecten, met een totale waarde van minstens € 100 miljoen, werden gefinancierd door Rabobank en verzekerd door de Nederlandse overheid. De betalingen zouden zijn verborgen met vervalste contracten en facturen, vermoedelijk als omkoping van hoge ambtenaren in Sri Lanka.¹¹⁰

Buitengerechtelijke afdoening

- *Einde Shell/Nigeria-zaak*

Op 20 maart 2025 bevestigde het hof Den Haag¹¹¹ het eerdere sepotbesluit van het Openbaar Ministerie in de zogenoemde Shell/Nigeria-zaak. Drie ngo's probeerden via een artikel 12 Sv-beklagprocedure het Openbaar Ministerie alsnog te doen overgaan tot strafvervolgning van Shell en verschillende (voormalige) functionarissen wegens grootschalige corruptie rond olieveld OPL245 in Nigeria. De klacht volgde op een sepotbeslissing van het OM uit 2022, dat oordeelde dat vervolging in Nederland niet mogelijk was vanwege het ne-bis-in-idembeginsel. In Italië was eerder voor hetzelfde feitencomplex een strafzaak gevoerd, waarin Shell en betrokkenen op 17 maart 2021 definitief waren vrijgesproken. Het hof oordeelde dat zowel het ne-bis-in-idembeginsel als de beginselen van behoorlijke strafrechtspleging verdere vervolging in de weg staan. Het feitencomplex in de Italiaanse procedure werd als ruim en identiek aan dat van de Nederlandse klachtprocedure beschouwd. Ook de betrokkenheid van de natuurlijke personen was in Italië onderzocht, hoewel zij daar niet formeel als verdachten waren aangemerkt. Voor zover de klacht betrekking had op andere olievelden (OML's), werden klaagsters niet-ontvankelijk verklaard. Het hof concludeerde dat het OM in redelijkheid had kunnen besluiten tot sepot. De zaak kreeg veel (internationale) aandacht vanwege het omvangrijke bedrag (\$1,3 miljard), de betrokkenheid van hooggeplaatste ambtenaren in Nigeria en de eerdere vervolging van Shell in Italië, waar Shell uiteindelijk werd vrijgesproken.

- *Civielrechtelijke toetsing van strafrechtelijke transacties*

In het arrest van 13 juni 2025¹¹² oordeelt de civiele kamer van de Hoge Raad dat civielrechtelijke bepalingen over dwaling (artikel 6:228 BW) en bedrog (artikel 3:44 BW) in beginsel analoog kunnen worden toegepast op een strafrechtelijke transactie op grond van artikel 74 Sr. Deze uitspraak biedt voor het eerst duidelijkheid over de mogelijkheid om een strafrechtelijke transactie wegens wilsgebrek te vernietigen.

De zaak betrof een bestuurder (X) die in 2016 een transactie accepteerde voor de vermeende schending van bedrijfsgeheimen tijdens een Limburgse aanbestedingsprocedure. De vervolging was gebaseerd op een aanvullend proces-verbaal waarin een klacht van de benadeelde

partij werd bevestigd – een vereiste bij klachtdelicten. Achteraf bleek deze passage vervalst: de aangeefster had nooit gezegd dat zij daadwerkelijk een klacht wens- te in te dienen. X accepteerde de transactie onder protest, waarbij hij zijn onschuld benadrukte, maar zich vanwege reputatieschade, werkloosheid en dreigende vervolging genoodzaakt voelde akkoord te gaan.

Na ontdekking van de niet-ontvankelijkheid van het OM in zaken tegen medeverdachten, vorderde X civielrechtelijke vernietiging van zijn transactie wegens dwaling en bedrog. Zowel de rechtbank als het hof wezen de vorderingen af: X had volgens hen niet voldoende aangetoond dat hij bij volledige kennis van zaken niet (of niet onder dezelfde voorwaarden) akkoord zou zijn gegaan. In cassatie bevestigde de Hoge Raad de afwijzing door het principale cassatieberoep van X zonder motivering te verwerpen.

De Hoge Raad sprak zich echter wél principieel uit over de analoge toepasselijkheid van civielrechtelijke bepalingen op strafrechtelijke transacties. Voor de verdachte leidde dit echter niet tot vernietiging van de transactie. De uitspraak markeert een belangrijk kruispunt tussen straf- en overeenkomstenrecht, maar laat ook zien dat het bewijsrisico volledig bij de verdachte ligt.

- *OM niet-ontvankelijk*

In februari 2025 oordeelde de rechtbank dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk was in een strafzaak die reeds bij de rechter aanhangig was gemaakt, maar waarin het OM daarna toch nog een transactie had aangeboden. De verdachte had de transactie geaccepteerd terwijl de strafzaak al formeel in behandeling was genomen. De rechter oordeelde dat artikel 74 Sr hier niet (meer) kon worden toegepast, nu het OM niet langer bevoegd was tot buitengerechtelijke afdoening. De rechtbank benadrukte dat het beginsel van interne consistentie binnen de strafrechtspleging vereist dat het OM geen transactie kan aanbieden of aanvaarden zodra de rechterlijke procedure is aangevangen. Deze zaak onderstreept dat de grenzen van het opportuniteitsbeginsel niet onbeperkt zijn: de bevoegdheid van het OM tot sepot of transactie kent materiële én procedurele beperkingen.

- *Transactie voor politiemann*

Een voormalig hoofdinspecteur van de Landelijke Eenheid heeft een transactie gesloten met het Openbaar Ministerie wegens schending van het ambtsgeheim, witwassen en belastingontduiking. Hij accepteert een taakstraf van 120 uur en betaalt ruim €11.000 terug. Uit onderzoek bleek dat hij gevoelige opsporingsinformatie deelde met een bekende, die deze vermoedelijk door- speelde aan een criminele organisatie. Ook waste hij geld wit via een garagebedrijf en deed hij valse belastingaangiften. De zaak wordt met een transactie afgedaan, mede omdat hij de politie definitief verlaat en afstand

110 'Rotterdams bedrijf spril in smeergeldzaak rond Sri Lankaanse ziekenhuizen', FD.nl 11 maart 2025.

111 Hof Den Haag 20 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:410.

112 HR 13 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:898.

doet van een eerder in beslag genomen bedrag van € 4.200.¹¹³

Klokkenluiden

• Huis voor Klokkenluiders

Uit het jaarverslag 2024 van het Huis voor Klokkenluiders (hierna: Huis) blijkt een verdubbeling van het aantal adviesverzoeken over vermoedelijke misstanden op de werkvloer: van gemiddeld 20 per maand in 2022 naar 40 in 2024, in totaal 467 verzoeken. De stijging hangt onder meer samen met de invoering van kosteloze rechtsbijstand voor klokkenluiders. De meeste meldingen betroffen sociale onveiligheid, zoals intimidatie, machtsmisbruik, racisme, discriminatie en pesten. Andere signalen gingen over fraude, aanbestedingen, zorgkwaliteit en privacy. Van de meldingen werden er 81 door het Huis beoordeeld als mogelijke klokkenluiderszaken die het maatschappelijk belang raken of onder EU-wetgeving vallen. In veel van deze gevallen ondervonden melders benadeling, zoals pesterijen, ontslag of bedreiging. Sinds 2024 kunnen dergelijke melders via het Huis worden doorverwezen naar de Raad voor Rechtsbijstand, zonder inkomens- of vermogenstoets; dit gebeurde 19 keer. Opvallend is dat veel organisaties in hun meldregeling nog steeds alleen het Huis vermelden als extern meldpunt, terwijl sinds de inwerkingtreding van de Wet bescherming klokkenluiders ook negen andere toezichthouders die rol vervullen. In 2024 werd een samenwerkingsprotocol met deze autoriteiten gesloten. Tot slot kondigde de minister aan dat het Huis handhavende bevoegdheden zal krijgen ten aanzien van werkgevers die de Wbk niet naleven.¹¹⁴

Het Jaarplan 2025 van het Huis voor Klokkenluiders onderstreept de noodzaak van verdere professionalisering van werkgevers in het omgaan met meldingen. Ondanks wettelijke verplichtingen blijven met name sectoren als zorg, onderwijs en cultuur achter in de naleving van de Wet bescherming klokkenluiders. Melders ervaren bovendien nog vaak onduidelijkheid over waar zij terecht kunnen. Het Huis zet in 2025 in op duidelijke communicatie, begrijpelijke informatievoorziening (B1-niveau) en uitbreiding van praktische hulpmiddelen. Ook wordt gewerkt aan voorbereiding op handhavende bevoegdheden die vanaf 2026 in werking treden. Anoniem melden en samenwerking met bevoegde autoriteiten blijven daarbij speerpunten.¹¹⁵

De minister van Binnenlandse Zaken kondigde in april aan het Huis ook daadwerkelijk toezichts- en handhavingstaken te willen toekennen. In een beleidsvoornemen stelt de minister voor dat het Huis sanctiebevoegdheden moet krijgen bij niet-naleving van de meldplicht of het ontbreken van een meldregeling. Het voorstel

voorziet in bestuursrechtelijke interventies, zoals aanwijzingen of boetes, om de effectiviteit van de meldinfrastructuur te vergroten.¹¹⁶

• Jurisprudentie

In een arrest van begin februari¹¹⁷ bevestigt de Hoge Raad het oordeel van het hof Arnhem-Leeuwarden dat de arbeidsovereenkomst tussen een juridisch adviseur en de Omgevingsdienst IJsselland rechtsgeldig is ontbonden, ondanks het feit dat de werknemer kort daarvoor een klokkenluidersmelding had gedaan. De zaak draait om de toepassing van het bewijsvermoeden uit artikel 17eb Wbk, dat voortvloeit uit artikel 21 lid 5 Klokkenluidersrichtlijn (Richtlijn (EU) 2019/1937). De werknemer stelde dat zijn ontslag een represaille was voor zijn melding bij het Huis voor Klokkenluiders over (vermeende) belangenverstrengeling en schending van aanbestedingsregels binnen de organisatie. De Hoge Raad oordeelt dat artikel 17eb Wbk vereist dat de werkgever niet slechts het vermoeden van causaal verband tussen melding en benadeling ontzenuwt, maar daadwerkelijk het *tegendeel* aantoonst: dat de benadeling geen verband houdt met de melding. Deze uitleg is richtlijnconform en spoort met de bedoeling van de Europese en nationale wetgever om klokkenluiders effectief te beschermen tegen represailles. De Hoge Raad maakt daarbij korte metten met een eventuele 'lichte' bewijsmaatstaf en wijst prejudiciële vragen aan het HvJ EU af wegens gebrek aan redelijke twijfel over de interpretatie van het Unierecht. In deze zaak was de melding gedaan in april 2022, maar wist de werkgever pas in december 2022 officieel dat de werknemer de melder was. De gedragingen die aan het ontbindingsverzoek ten grondslag lagen, vonden echter plaats in 2021 en begin 2022. Volgens het hof waren al ruim vóór die bekendheid concrete stappen gezet richting beëindiging van de arbeidsovereenkomst, waaronder een schorsing, een mediationtraject en een mislukte beëindigingsonderhandeling. Het hof oordeelde daarom terecht dat de werkgever overtuigend had aangetoond dat het ontbindingsverzoek niet is ingegeven door de melding.

Bijzondere wetgeving (I)

Verzorgd door mr. R.S. Wijling & mr. L.S.E. Hinrichs

Inleiding

In onze bijdrage in deze kroniek gaan wij allereerst in op woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. Daarna bespreken wij rechtspraak met betrekking tot de Drank- en Horecawet (met name de Wet Bibob) en vervolgens met betrekking tot de Wet op de kansspelen (WKS). Anders dan in voorafgaande kroniekperioden le-

113 'Taakstraf en betaling geldsom voor politiemans wegens schending ambtsgeheim, witwassen en belastingontduiking', OM.nl 16 mei 2025.

114 'Jaarverslag Huis voor Klokkenluiders: Verdubbeling vermoede misstanden in twee jaar tijd', Bijzonderstrafrecht.nl 18 maart 2025.

115 Jaarplan 2025. Bevordering van klokkenluidersbescherming en meldingsbereidheid, Huisvoorklokkenluiders.nl 31 januari 2025.

116 Kamerbrief 10 juli 2025, Wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 (PbEU 2019, L 305) en enige andere wijzigingen

117 HR 7 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:190.

verde deze kroniekperiode op alle thema's de nodige rechtspraak op. Wij hebben getracht de uitspraken te belichten die in ieder geval een vermelding waard zijn. De bijdrage wordt afgesloten met een korte blik op de toekomst.

Opiumwet

Wij starten deze kroniek met de overzichtsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 16 juli 2025 over een woningsluiting door een burgemeester na een drugsvondst.¹¹⁸ Deze uitspraak brengt niet zozeer nieuwe inzichten, maar wel een goed overzicht van de bestaande lijnen in de rechtspraak en enkele aanscherpingen. Wij bespreken hier niet de volledige uitspraak maar gaan met name in op de overwegingen van de Afdeling ten aanzien van de geringe overschrijding, de toetsing van een woningsluiting door een rechter, de betekenis van tijdsverloop en de vraag welke lichtere maatregelen mogelijk zouden zijn.

De Afdeling gaat eerst in op de bevoegdheid van de burgemeester om een woning voor een bepaalde periode te sluiten door een last onder bestuursdwang op te leggen. Na een herhaling van de vaste rechtspraak over de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een woning, gaat de Afdeling nader in op de situatie dat sprake is van eigen gebruik. Als sprake is van een geringe overschrijding en het standpunt is dat sprake is van eigen gebruik, is het in de eerste plaats aan de betrokkene om een helder, consistent en overtuigend betoog te geven waarom hier sprake van is. Ook mogen geen feiten en omstandigheden aanwezig zijn die duiden op drugshandel (voorwerpen enz.). Als een betrokkene slaagt in deze bewijsopdracht en een burgemeester wil toch tot een woningsluiting overgaan, dan is een nadere motivering nodig en draagt de burgemeester de bewijslast van de volgens hem relevante feiten en omstandigheden.

Als de burgemeester bevoegd is, en gebruik wil maken van een last onder bestuursdwang als herstelmaatregel, dan dient bij een woningsluiting te worden beoordeeld of een sluiting in de omstandigheden van het geval gerechtvaardigd is en, zo ja, voor hoelang. De Afdeling geeft daarbij aan dat een burgemeester zich ervan dient te vergewissen dat de sluiting van een woning en de duur ervan met het oog op de hiervoor genoemde doelen geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is (de evenredigheidstoets). Een bestuursrechter zal de evenredigheid indringend toetsen in verband met de forse inbreuk van een woningsluiting op de grondrechten van bewoners, aldus de Afdeling.

Of een woningsluiting gegeven de feiten en omstandigheden een geschikt middel is, maakt onderdeel uit van de evenredigheidstoets. De Afdeling scherpt hierbij de bestaande rechtspraak aan door te overwegen dat tijdsverloop ertoe kan leiden dat het sluiten van een woning niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met de sluiting worden gediend. Aan wie dat tijds-

verloop te wijten is, is daarbij niet relevant. Door tijdsverloop kan namelijk de situatie ontstaan dat de onrechtmatige situatie al is hersteld en de gevolgen al ongedaan zijn gemaakt. Als de beoogde doelen niet meer bereikt kunnen worden, is het sluiten van een woning ongeschikt, aldus de Afdeling. Anders dan voorheen laat de Afdeling zich over de duur van het tijdsverloop niet specifiek uit. Voorstelbaar is dat het tijdsverloop in geval van voortzetting van de bewoning door dezelfde bewoner wel fors moet zijn, maar dat dit weer afhankelijk is van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Dit kan anders zijn indien bijvoorbeeld de huurovereenkomst is ontbonden of indien de direct betrokken bewoner de woning heeft verlaten.

Ingeval de burgemeester zijn doelen nog wel kan bereiken, moet de burgemeester de noodzaak van de sluiting beoordelen. Die beoordeling houdt in dat de burgemeester dient na te gaan of ook met een minder ingrijpend middel kan worden volstaan. De Afdeling noemt als minder ingrijpende middelen het opleggen van een last onder dwangsom of het geven van een waarschuwing. Ook hier speelt tijdsverloop naast de uit vaste rechtspraak bekende feiten en omstandigheden een rol.

Verder signaleren wij de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2025.¹¹⁹ In deze uitspraak stond de vraag centraal of een bestuurlijke waarschuwing opgelegd door de burgemeester van Delft vanwege een overtreding van artikel 13b Opiumwet met een besluit gelijkgesteld diende te worden. De Afdeling komt tot het oordeel dat de waarschuwing in dit geval niet met een besluit gelijkgesteld dient te worden en volgt daarbij de eerdere conclusie van advocaat-generaal Widdershoven.¹²⁰ De waarschuwing geldt namelijk voor maximaal twee jaar. Het enkele feit dat gedurende een periode van twee jaar niet bij de bestuursrechter tegen de waarschuwing kan worden opgekomen, is volgens de Afdeling niet onevenredig bezwarend. Omdat appellants bijvoorbeeld zijn ervaringen en bevindingen en overige bewijsmiddelen waarover hij zou kunnen beschikken nu al kan vastleggen en bewaren, kan hij deze in de toekomst naar voren brengen in een eventuele bestuursrechtelijke procedure. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding om af te wijken van het uitgangspunt dat een waarschuwing met de duur van twee jaar niet de mogelijkheid aantast om in een bestuursrechtelijke procedure tegen een op de waarschuwing volgend besluit tot sluiting effectief op te kunnen komen tegen de waarschuwing.

Wij signaleren verder in het kader van procesbelang de uitspraak van de Afdeling van 19 maart 2025, waarin de Afdeling oordeelt dat ook al is een sluiting feitelijk gezien achterwege gebleven alsnog voldoende procesbelang kan bestaan bij een (hoger) beroep.¹²¹ De Afdeling

118 ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2922.

119 ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1276, AB 2025/162, m.nt. C.B. Modderman en Gst. 2025/51, m.nt. A. Schreijenberg.

120 ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:249, r.o. 5.13, JBO 2018/56, m.nt. D. van der Meijden.

121 ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1162.

verwijst hierbij naar oudere rechtspraak waaruit volgt dat in het geval een sluiting heeft plaatsgevonden tot op zekere hoogte aannemelijk is dat als gevolg van het sluitingsbevel sprake is van een aantasting van de eer en goede naam.¹²² Dit geldt voor zowel woningen als bedrijfspanden. Anders dan de burgemeester van Rotterdam in hoger beroep had aangevoerd, komt de Afdeling met de rechtbank Rotterdam aan de inhoud van de zaak toe. Meer inhoudelijk gezien volgt de Afdeling de burgemeester wel en oordeelt anders dan de rechtbank Rotterdam dat de burgemeester deugdelijk heeft gemotiveerd waarom appellant tekort is geschoten in het te houden toezicht op een woning, waardoor hem in dit geval een verwijt kan worden gemaakt. Dit houdt volgens de Afdeling in dat de woningsluiting niet onevenredig is.

In een uitspraak van 13 juni 2025 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland stond de vraag centraal of het bewijs dat door de burgemeester van Zaanstad ten grondslag was gelegd aan een woningsluiting rechtmatig was verkregen.¹²³ De voorzieningenrechter komt tot het (voorlopige) oordeel dat dit niet het geval is. Een bijstandsgerechtigde inwoner van Zaanstad zou zich volgens een MMA-melding bezighouden met handel in drugs. Toezichthouders van de gemeente besluiten hierop een huisbezoek af te leggen in het kader van een controle op de rechtmatigheid van de bijstandsuitkering. Als reden voor het huisbezoek wordt voorafgaand aan het binnentreden van de woning ook uitsluitend aangegeven dat sprake is van een controle op de woon- en leefsituatie. Na binnentreden van de woning zijn de toezichthouders nog geen twee stappen in de woning als zij al drugs aantreffen. De woning wordt vervolgens op grond van artikel 13b Opiumwet gesloten.

De voorzieningenrechter komt tot het oordeel dat de toestemming voor het huisbezoek niet is gegeven op basis van 'informed consent'. Zowel uit de rapportage als het sluitingsbesluit volgt dat de reden van het huisbezoek namelijk (primair) de verdenking van handel in drugs was. Zowel voorafgaand als tijdens het huisbezoek is dit door de toezichthouders niet gemeld aan de bewoner of is het formulier informed consent aangepast, zodat volgens de voorzieningenrechter moet worden getwijfeld aan de rechtmatigheid van het huisbezoek. Ook is het de vraag of een enkele MMA-melding voldoende was om te twijfelen aan de woon- en leefsituatie en of de wel gemelde redelijke grond voor het huisbezoek dus voldoende steun vond in het dossier. Kort en goed oordeelt de voorzieningenrechter dat naar zijn voorlopig oordeel sprake is van onrechtmatig verkregen bewijs. Omdat het verder gaat om de inbreuk op een grondrecht – het huisrecht – en het huisbezoek lijkt te zijn verkleurd naar een strafrechtelijk onderzoek door de toezichthouders op het moment dat zij eenmaal binnen waren, sluit de voorzieningenrechter de bevindingen

van het huisbezoek uit. De voorzieningenrechter gebruikt daarbij stevige bewoordingen, en stelt dat sprake lijkt te zijn van een bewuste keuze om het eigenlijke doel van het huisbezoek niet te melden. Mede omdat een redelijke grond ontbreekt, duidt dit volgens de voorzieningenrechter op détournement de pouvoir en dat is niet toegestaan.

Ook al is bewijs op een rechtmatige wijze verkregen, dan nog dient het bewijs wel voldoende te zijn om een sluiting te kunnen dragen. De burgemeester van Amsterdam was tot sluiting van een zevental winkelpanden van een tabaks- en souvenirketen overgegaan omdat volgens toezichthouders in die panden hennep zou zijn aangetroffen. De toezichthouders hadden hun bevindingen in een ambtsedig proces-verbaal neergelegd. Uitgangspunt is volgens de rechtbank dat dan in beginsel op de juistheid van de inhoud mag worden afgegaan, tenzij de inhoud gemotiveerd wordt betwist. De gebruikers van de winkelpanden ontkenden in dit geval niet alleen dat hennep zou zijn aangetroffen, maar leverden hiertoe ook specificaties en onderzoeksresultaten aan. Een gemotiveerde betwisting dus waarop de burgemeester niet meer was ingegaan. In plaats daarvan werden de panden direct gesloten. Dit leverde volgens de rechtbank een eerste gebrek op. Daarnaast was er geen proces-verbaal van meevoeren en opslaan gemaakt, waardoor niet duidelijk was welke producten, en hoeveel, de politie had meegenomen. Door deze gang van zaken was onvoldoende gelegenheid tot verweer geboden, hetgeen een tweede gebrek opleverde. Beide gebreken vielen volgens de rechtbank ook niet meer te herstellen omdat de goederen waren vernietigd. De sluitingsbesluiten konden dan ook geen standhouden.

Verder signaleren wij de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2025, waarin de vraag centraal stond hoe om te gaan met de situatie dat op een perceel meerdere panden staan en in slechts een van die panden een handelshoeveelheid drugs wordt aangetroffen.¹²⁴ Volgens de Afdeling houdt dit niet automatisch in dat een burgemeester dan bevoegd is om beide panden te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. Daartoe is vereist dat er een zodanige relatie bestaat tussen de onderscheiden (delen van) bouwwerken dat die als één geheel moeten worden beschouwd. Om te beoordelen of sprake is van een zodanige relatie, zijn de omstandigheden van het geval leidend.

Of beide panden op een perceel staan en of dit een afgesloten perceel betreft, is volgens de Afdeling onvoldoende om deze relatie aan te nemen. Dit wordt anders als bijvoorbeeld sprake is van een verbinding tussen beide panden en een van de panden niet zelfstandig toegankelijk is. Ook is van belang of er andere omstandigheden zijn die wijzen op een functionele samenhang. Liggen in een schuur bijvoorbeeld materialen opgeslagen ten behoeve van een woning (of vice versa)? Tot slot is van belang of in beide panden drugs of daaraan gerelateerde

122 ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2946, BA 2019/283.

123 Rb. Noord-Holland 13 juni 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6792.

124 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:211, NJB 2025/264.

goederen worden aangetroffen. Als van deze bijkomende omstandigheden geen sprake is, is geen sprake van functionele verbondenheid en strekt de bevoegdheid van de burgemeester zich niet uit over beide panden. De hoeveelheid drugs die is aangetroffen doet er dan niet meer toe. Die leidt immers niet tot de wel vereiste samenhang. Naar deze toetsingsmaatstaf komt de Afdeling in deze zaak tot het oordeel dat de burgemeester van Nuenen niet tot sluiting van een schuur en een woning op een perceel mocht overgaan. Omdat samenhang ontbrak, was de burgemeester uitsluitend bevoegd de schuur te sluiten nu daarin de drugs waren aangetroffen. De burgemeester kon wel in redelijkheid besluiten de schuur te sluiten, nu de gevolgen daarvan gering waren.

Het ontbreken van verwijtbaarheid kan afzonderlijk of tezamen met andere omstandigheden maken dat de burgemeester geen gebruik van zijn bevoegdheid ex artikel 13b Opiumwet heeft mogen maken. Wij signaleren in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2025, waarin de Afdeling overweegt dat ook de eventueel kwetsbare positie van een persoon en de psychische gesteldheid een rol spelen bij deze beoordeling.¹²⁵ Op grond van de omstandigheden van dit geval wordt de sluiting van een woning door de burgemeester van Hoorn onevenredig geacht, alhoewel de persoon in kwestie op de hoogte was van het bestaan van een kwekerij in haar woning en zij had nagelaten om actie te ondernemen. In dit geval wogen de persoonlijke situatie en de gevolgen vanwege de sluiting (verlies van een woning en geen verhuurdersverklaring) zwaarder dan de belangen van de burgemeester. Daarbij betreft de Afdeling ook dat van overlast in de omgeving door loop naar de woning of feitelijke handel in of vanuit de woning niet was gebleken. Verder signaleren wij de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 10 maart 2025, waarin op grond van artikel 13b Opiumwet zowel een last onder bestuursdwang (sluiting) als een last onder dwangsom (verbreken verzegeling) was opgelegd aan de exploitant van een recreatiepark omdat in een woning op dat park drugs waren aangetroffen.¹²⁶ Omdat de eigenaar niet zelf de gedragingen had verricht, moet de vraag worden beantwoord of de exploitant functioneel dader is. De rechtbank beantwoordt die vraag uiteindelijk ontkennend. De exploitant had als eigenaar van de grond en de daarop geplaatste opstallen weliswaar beschikkingmacht over het gebruik van de opstallen. Echter, van aanvaarden was gelet op de omstandigheden van het geval geen sprake. Het parkreglement voorzag in een verbod op dit soort handelingen. Verder werd actief toezicht gehouden op en opgetreden tegen incidenten door het doen van meldingen bij de politie.

Ook deze kroniekperiode is weer een groot aantal uitspraken van zowel voorzieningenrechters als van de Afdeling gepubliceerd waarin de evenredigheid van een

woningsluiting centraal staat. Zoals wij vaker signaleerden, zal in het geval er sprake is van een of meerdere bijzondere omstandigheden sprake zijn van een verzwaarde motiverings- en onderzoeksplicht voor een burgemeester. Deze lijn zet zich ook in deze kroniekperiode voort. Wij benoemen bijvoorbeeld de uitspraken van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 23 januari 2025, waarin tot schorsing van sluitingsbesluiten wordt overgegaan vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval.¹²⁷ De Afdeling zag daartegen in de uitspraak van 12 februari 2025 in de psychische klachten van een persoon geen aanleiding om een sluiting onevenredig te achten.¹²⁸ Wij benoemen verder een vijftal uitspraken van voorzieningenrechters waarin om uiteenlopende redenen een sluiting niet evenredig werd geacht. In de uitspraken van de voorzieningenrechters van de rechtbank Noord Holland van 28 mei 2025¹²⁹ en van de rechtbank Rotterdam van 18 april 2025¹³⁰ en 25 april 2025¹³¹ was de medische situatie van een bewoner, al dan niet in combinatie met twijfels over de noodzaak van een sluiting, van doorslaggevend belang. De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland zag in de concrete feiten en omstandigheden van het geval geen noodzaak om ook de hoofdwooning te sluiten.¹³² In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 7 mei 2025 speelde een veelheid van factoren een rol. De voorzieningenrechter had twijfels over zowel de noodzaak, de verwijtbaarheid als de evenredigheid gelet op de kwetsbare positie van de bewoners.¹³³

Wij sluiten dit deel van de kroniek af met een uitspraak die, alhoewel het geen woningsluiting betreft, wel direct raakt aan de aanwezigheid van drugs in een woning. Indien een drugslab in een woning (of pand) wordt aangetroffen, wordt bij de ontmanteling daarvan vaak (spoed) eisende bestuursdwang toegepast. De kosten daarvan kunnen alleen op de overtreder worden verhaald. Dit is niet altijd de persoon die feitelijk het drugslab runde. Ook de eigenaar of verhuurder van een pand kan afhankelijk van de gekozen juridische grondslag overtreder zijn. Wel gelden dan vaak aanvullende voorwaarden, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2025.¹³⁴

In een pand in Oude Pekela ontstond kort na het overlijden van de huurder brand. Het pand werd zwaar aangestast en raakte instabiel. Ook blijkt dan dat een drugslab aanwezig was en waren vanwege de brand schadelijke stoffen vrijgekomen in het puin en de bodem. Omdat de eigenaar niet in staat was op korte termijn zelf maatregelen te treffen past het college van burgemeester en wethouders van Pekela op verschillende momenten

125 ABRvS 29 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:314.

126 Rb. Gelderland 10 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1818.

127 ABRvS 23 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:233 en ECLI:NL:RVS:2025:235.

128 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:544.

129 Rb. Noord-Holland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:5934.

130 Rb. Rotterdam 18 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4730

131 Rb. Rotterdam 25 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:5019.

132 Rb. Midden-Nederland 28 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2607.

133 Rb. Noord-Holland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4965.

134 ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2555, *Milieurecht Totaal* 2025/7834.

spoedeisende bestuursdwang toe. Het pand werd goeddeels gesloopt en de verontreinigde grond, puin en afval werden afgevoerd. Het college koos hierbij voor een combinatie van artikel 1a Woningwet en artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb) als grondslag. De totale kosten werden op de eigenaar als overtreder verhaald.

De Afdeling was van oordeel dat de eigenaar als overtreder van de zorgplichten uit artikel 1a Woningwet kon worden aangemerkt. Deze zorgplichten zien op het treffen van (voorlopige of definitieve) voorzieningen of maatregelen door onder meer de eigenaar indien de staat of het gebruik van (in casu) een pand een gevaar oplevert voor de gezondheid of veiligheid. Omdat hiervan overduidelijk sprake was, kon de eigenaar als overtreder worden aangemerkt. Het college mocht de kosten vanwege deze overtredingen dus op de eigenaar verhalen. Volgens de Afdeling kon de eigenaar echter niet als overtreder van de zorgplicht uit artikel 13 Wbb worden aangemerkt. Anders dan de Woningwet, gaat dit artikel voor het zijn van overtreder uit van toerekening (machtssfeer en aanvaarden) als handelingen door anderen zijn verricht. Op basis van de feitelijke situatie oordeelde de Afdeling dat de eigenaar niet tekort was geschoten in dat wat redelijkerwijs van hem mocht worden verwacht. Hij was geen professionele verhuurder, controleerde regelmatig en zowel hem als het college waren geen signalen bekend. Omdat de eigenaar geen overtreder was van de Wbb, bleef het college met de kosten vanwege deze overtredingen zitten.

Drank- en Horecawet / Alcoholwet (Wet Bibob)

We beginnen dit onderdeel van de kroniek met een uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2025, waarin het ging om de vraag of terecht was geoordeeld dat sprake was van een zakelijk samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob tussen een subsidieaanvrager en zijn zwager.¹³⁵ De Afdeling herhaalt de vaste lijn dat voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband een zakelijke relatie dient te bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. In dit concrete geval is – kort nadat de aanvraag van de zwager was afgewezen – een subsidieaanvraag gedaan door appellant. De aanvraag van de zwager was afgewezen op basis van een advies waarin geconcludeerd werd dat sprake was van ernstig gevaar dat de subsidie mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant had in verband met de nieuwe aanvraag het Landelijk Bureau Bibob (LBB) eveneens om advies verzocht. Het LBB stelde onder meer vast dat deze aanvraag en de eerder afgewezen aanvraag van de zwager overeenkomsten vertoonden. Zo waren de projectkosten en de gevraagde subsidie gelijk en de ingediende projectplannen nagenoeg identiek. Verder volgde uit het advies dat de zwager een concreet belang had bij de subsidieaanvraag van appellant. Ook is

aangegeven dat de zwager zich meerdere keren heeft gepresenteerd als de persoon die zeggenschap had. Gelet op de feiten en omstandigheden stelde het LBB dat het aannemelijk was dat sprake was van een schijnconstructie, waarbij is beoogd om via een aanvraag van appellant alsnog subsidie te verkrijgen nadat een eerdere aanvraag van de zwager voor hetzelfde project was afgewezen. De Afdeling oordeelt dat het college op basis van de adviezen heeft mogen vaststellen dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik, zoals bedoeld in de ‘b-grond’ uit artikel 3 lid 1 onder b Wet Bibob. De weigering van de aanvraag is ook niet onevenredig. Het college mocht namelijk aan het algemeen maatschappelijk belang bij het voorkomen van strafbare feiten doorslaggevend gewicht toekennen ten opzichte van de niet nader geconcretiseerde, persoonlijke belangen van de aanvrager.

Het zakelijke samenwerkingsverband werd door de Afdeling niet aangenomen in een uitspraak van 22 januari 2025.¹³⁶ De burgemeester van Kerkrade had de aanvraag van EatGreek voor een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet afgewezen. De burgemeester stelde zich daarbij op basis van LBB-adviezen op het standpunt dat EatGreek in relatie stond tot de strafbare feiten die de verhuurders van het pand vermoedelijk hadden gepleegd en stelde eveneens dat tussen EatGreek en deze verhuurders een zakelijk samenwerkingsverband bestond. Zo huurde EatGreek van hen een horecaruimte en inventaris en had EatGreek meubilair van hen gekocht. Verder hebben zij gezamenlijk opgetrokken in de bezwaarfase, waarbij zij vertegenwoordigd werden door dezelfde advocaat. De rechtbank oordeelde dat de burgemeester op juiste gronden de aanvraag van EatGreek had afgewezen.

De Afdeling oordeelt echter dat hetgeen door de burgemeester is aangevoerd geen blijk geeft van een zakelijke relatie, die gericht is op samenwerking in het door EatGreek gehuurde, te exploiteren bedrijf. De enkele huurrelatie of de vaststelling dat EatGreek inventaris heeft gekocht is onvoldoende om te kunnen oordelen dat er een zakelijk verband bestaat gericht op samenwerking. Dat EatGreek en de verhuurders door dezelfde gemachtigde werden vertegenwoordigd in de bezwaarfase is een keuze die hen vrijstaat, en wijst evenmin op een zakelijk samenwerkingsverband. Voorts is niet aangevoerd of gebleken dat de verhuurders enige zeggenschap hadden over de bedrijfsvoering van EatGreek. De burgemeester heeft volgens de Afdeling dan ook niet voldaan aan zijn vergewisplicht, die hem verplicht te beoordelen of het advies van het LBB en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en of de feiten de conclusies kunnen dragen. De burgemeester heeft ten onrechte een samenwerkingsverband verondersteld. De conclusie dat ernstig gevaar bestond dat de door EatGreek gevraagde Drank- en Horecawet-

¹³⁵ ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:112, Gst. 2025/24, m.nt. B. van der Vorm.

¹³⁶ ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, Gst. 2025/44, m.nt. B. van der Vorm.

vergunning mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, houdt dan ook geen stand.

Daarnaast wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2025, waarin werd geoordeeld over een hoger beroep van de burgemeester van Almere tegen een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland.¹³⁷ De burgemeester van Almere had een aanvraag van Hotel Cataleya B.V. voor een Alcoholwetvergunning afgevoerd. Er waren volgens de burgemeester redenen om aan te nemen dat Hotel Cataleya ter verkrijging van die vergunning strafbare feiten had gepleegd, het vermoeden bestond dat met de vergunning strafbare feiten gepleegd zouden worden en de bestuurder van Hotel Cataleya voldeed niet aan de eis dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag was. De burgemeester stelde in hoger beroep dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat op grond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob een zelfstandige bevoegdheid bestaat om, in geval van vermoedens van valsheid in geschrifte, de gevraagde vergunning te weigeren. Dit alleen al biedt voldoende grondslag voor de weigering van de vergunning.

De Afdeling overweegt allereerst dat niet in geschil is dat Hotel Cataleya het aanvraagformulier onjuist heeft ingevuld door niet te vermelden dat haar bestuurder strafrechtelijke antecedenten heeft. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank ten onrechte niet de conclusie heeft getrokken dat artikel 3 lid 6 Wet Bibob in dit geval voldoende grondslag biedt voor het weigeren van de aangevraagde Alcoholwetvergunning. Het is de taak van de aanvrager om het Bibob-formulier op juiste wijze in te vullen. De Afdeling verwijst in dit verband naar een eerdere uitspraak van 16 oktober 2024.¹³⁸ Dit formulier bevat de duidelijke en specifieke vraag of de aanvrager de voorafgaande vijf jaar onder meer is veroordeeld of een schikking met het OM is aangegaan. Hotel Cataleya had zich daarom kunnen en moeten realiseren dat zij in antwoord daarop de transactie met het OM wegens overtreding van de Opiumwet had moeten vermelden. Het betoog van Hotel Cataleya dat niet verwacht hoefde te worden dat dit strafbare feit een beletsel zou vormen voor vergunningverlening, laat onverlet dat de vraagstelling op het Bibob-formulier duidelijk is en betrekking heeft op strafrechtelijke antecedenten.

De Afdeling overweegt ook dat een overtreding van de Opiumwet bij uitstek een feit is dat niet te verenigen is met het exploiteren van een horecazaak, en bovendien ernstig is. De horeca is immers een branche die kwetsbaar is voor dit soort strafbare feiten. De burgemeester heeft volgens de Afdeling terecht naar voren gebracht dat als dit feit op het formulier was vermeld dit zeker aanleiding zou hebben gevormd voor nader onderzoek. Mede daarom mocht de burgemeester vanwege het als gevolg daarvan gerezen vermoeden van valsheid in geschrifte weigeren de Alcoholwetvergunning te verstrek-

ken aan Hotel Cataleya. Dat de burgemeester geen aangifte heeft gedaan van vermoedens van valsheid in geschrifte doet niet af aan de objectieve ernst hiervan, aldus de Afdeling. De gevolgen voor Hotel Cataleya zijn verder beperkt nu het hotel nog steeds geëxploiteerd kan worden, maar dan zonder de mogelijkheid daar alcohol te schenken.

Verder wijzen wij op de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2025.¹³⁹ Het college van burgemeester en wethouders van Groningen heeft de aanvragen om omgevingsvergunningen door Centavos en een andere partij afgewezen in verband met het ernstige gevaar dat de vergunningen mede gebruikt zouden worden om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3 lid 1, aanhef en onder b Wet Bibob. De Afdeling gaat hier niet in mee en verklaart de hoger beroepen gegrond. De feiten die ten grondslag zijn gelegd aan de afwijzing zijn niet zodanig ernstig, ook niet in samenhang bezien, dat geconcludeerd kan worden dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Wat waren deze feiten? Door Centavos en de andere partij was (zelfstandig of gezamenlijk) (1) in januari 2012 de Wet milieubeheer overtreden, (2) op 5 november 2021 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) overtreden (waarvoor later een vergunning is verleend) en (3) zonder vergunning een dakopbouw geplaatst (waarvoor lastgevingen zijn opgelegd die niet zijn overtreden). Tot slot was ook sprake van een overtreding van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).

Ten aanzien van al deze feiten oordeelt de Afdeling dat deze (te) lang geleden zijn gepleegd om deze nog aan appellanten tegen te kunnen werpen. Daarbij zijn bijvoorbeeld later alsnog vergunningen verleend voor de diverse werkzaamheden, en is hiermee geen sprake meer van ernstige feiten. Dit laatste geldt niet voor de overtreding van de AWR, maar daarvoor geldt dat een tijdsverloop van tien jaar te lang is om deze nog tegen te werpen.

Tot slot signaleren wij de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2025.¹⁴⁰ De burgemeester van Waalwijk had op basis van onder meer twee bestuurlijke rapportages van de politie een exploitatievergunning (voor een coffeeshop) ingetrokken. De burgemeester mocht zich, na het eigen verrichte Bibob-onderzoek, hierop baseren. Uit de bestuurlijke rapportages bleek onder meer dat in de woning van appellant 52,44 kilogram henneptoppen en 7,06 kilogram hasj was aangetroffen. De gedoogbeschikking die aan appellant voor de exploitatie van zijn coffeeshop was afgegeven, verliep op 1 januari 2018 van rechtswege. Op het moment dat de henneptoppen en hasj werden aangetroffen, gold de gedoogbeschikking

137 ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212, Gst. 2025/24, m.nt. B. van der Vorm.

138 ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4169.

139 ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631, AB 2025/93, m.nt. B. van der Vorm, Gst. 2025/42, m.nt. B. van der Vorm en *Men R* 2025/49, m.nt. H.J.A. van Ham.

140 ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1315, AB 2025/132, m.nt. F. van Hal en Gst. 2025/50, m.nt. B. van der Vorm.

niet meer. Zelfs bij een gedoogbeleid overschrijdt de aangetroffen hoeveelheid de normaliter gedoogde hoeveelheid ruimschoots. Om die reden kon redelijkerwijs vermoed worden dat appellant in relatie stond tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is verleend. De burgemeester kon dan ook tot intrekking van de exploitatievergunning overgaan. De Afdeling oordeelt dat de intrekking van de exploitatievergunning eveneens de evenredigheidstoets doorstaat. Er zijn geen redenen aangevoerd waarom het enkele financiële belang bij het behoud van de exploitatievergunning zwaarder dient te wegen dan het algemeen belang dat met de Wet Bibob wordt gediend.

Wet op de kansspelen

Wij starten dit laatste deel van de kroniek met een uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2025.¹⁴¹ In deze uitspraak staat de vraag centraal of de Kansspelautoriteit (Ksa) terecht een aanvraag van de Nederlandse Loterij voor het aanbieden van online krasloten die ook online kunnen worden opengekrast heeft afgewezen. De Afdeling komt tot het oordeel dat de Ksa terecht tot deze weigering is gekomen. Het aanbieden van online krasloten die online kunnen worden opengekrast is niet toegestaan op grond van artikel 31 lid 2 WKS, in samenhang gelezen met artikel 1.2 Besluit kansspelen op afstand. Uit deze bepalingen volgt dat slechts deelnamebewijzen online mogen worden aangeboden, en het verzoek van de Nederlandse Loterij gaat verder. Anders dan de Nederlandse Loterij stelt, is van gelijke gevallen verder geen sprake. Een handeling die voorafgaat aan het online aankopen van een deelnamebewijs, zoals het invullen van een getal, is geen spelelement dat daarna online plaatsvindt. Een dergelijke handeling moet naar het oordeel van de Afdeling gezien worden als onderdeel van het aanbieden van een deelnamebewijs. Daarnaast is bijvoorbeeld Lucky Day niet vergelijkbaar omdat het verslavingsrisico kleiner is. De uitslag wordt namelijk niet direct maar pas later bekendgemaakt.

Wij wijzen verder op de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 25 maart 2025.¹⁴² In deze uitspraak oordeelt de rechtbank over de vraag of het exploiteren van een zogenoemd cash center maakt dat een exploitant van speelautomaten van slecht levensgedrag is als bedoeld in artikel 30i en 30l WKS, het Speelautomatenbesluit 2000 en de bijbehorende beleidsregels. De rechtbank oordeelt dat dit het geval is, omdat het exploiteren van een cash center met zich brengt dat daarmee illegaal gokken wordt gefaciliteerd. De rechtbank verwijst hierbij naar rechtspraak van de Afdeling.¹⁴³ Uit die uitspraak volgt dat de met cash centers gegenereerde omzet in het algemeen grotendeels (95%) werd behaald door gokken via www.forzza.com. Dit is ook in deze zaak aan de orde. Verder is niet in geschil dat www.forzza.com niet beschikte over een vergunning om op de Ne-

derlandse markt sportweddenschappen aan te bieden en dat de exploitant omzet afkomstig van deze illegale sportweddenschappen via www.forzza.com heeft ontvangen en heeft verdeeld. Daarmee heeft hij geld afkomstig uit een misdrijf ontvangen. Omdat de exploitant een professionele partij betreft en van hem de nodige kennis van zaken mag worden verwacht, kan hem van deze gedragingen ook een verwijt worden gemaakt. In combinatie met andere incidenten (Opiumwet) oordeelt de rechtbank dat gelet op de ernst van de incidenten en de relatie tot de verzochte vergunning afdoende is gemotiveerd waarom sprake is van slecht levensgedrag en dit tot intrekking van de verleende vergunning kan leiden.

Wij sluiten af met twee uitspraken van de rechtbank Den Haag. In de eerste uitspraak van 7 februari 2025 staat de vraag centraal of een aanvraag om een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand terecht is geweigerd op grond van zowel de Wet Bibob als de WKS.¹⁴⁴ De uitspraak richt zich met name op de weigeringsgrond uit de WKS, namelijk of de aanvrager de betrouwbaarheidstoets uit artikel 31c onder a in samenhang met artikel 31i lid 1 WKS doorstaat. Met de Ksa oordeelt de rechtbank dat dit niet het geval is. De rechtbank kent daarbij met name belang toe aan wisselende verklaringen die zijn afgelegd door de aanvrager en dat de Ksa daarmee onvoldoende is geïnformeerd. Ook na een herkansing bleven de antwoorden ontwijkend of in ieder geval onvolledig, aldus de rechtbank. Op grond hiervan kon de Ksa tot het oordeel komen dat de betrouwbaarheid van de aanvrager niet buiten twijfel stond. Dat positieve adviezen van het LBB beschikbaar waren, doet hier niet aan af, omdat de WKS reeds een voldoende basis voor een weigering biedt.

De tweede uitspraak die wij signaleren van de rechtbank Den Haag is van 25 februari 2025, waar de Ksa een bestuurlijke boete van meer dan € 1 miljoen had opgelegd in verband met het aanbieden van online kansspelen zonder vergunning.¹⁴⁵ Daarnaast was de Ksa in een separaat besluit tot openbaarmaking van het boetebesluit overgegaan. De rechtbank gaat eerst in op de vraag of sprake was van een overtreding van het verbod om – kort gezegd – zonder vergunning kansspelen aan te bieden. Niet ter discussie staat dat geen vergunning was verleend. Verder was sprake van het aanbieden van kansspelen, omdat deelname aan aangeboden online kansspelen vanuit Nederland, in elk geval tussen 22 december 2021 en 7 april 2022, mogelijk was. Er waren in die periode geen technische maatregelen genomen om deelnemers vanuit Nederland de toegang tot de aangeboden online kansspelen te beletten. De activiteiten waren verder op Nederland gericht. De site was vanuit Nederland benaderbaar, bepaalde gegevens zoals het Nederlandse landnummer waren vooraf ingevuld en er kon worden betaald met een Nederlandse bankrekening.

141 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:511.

142 Rb. Noord-Holland 25 maart 2025, ECLI:NL:RBNH:2025:2944.

143 ABRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:224, r.o. 9.

144 Rb. Den Haag 7 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2076.

145 Rb. Den Haag 25 februari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:2646.

Ook de hoogte van de boete kan de toets der kritiek van de rechtbank doorstaan. De Ksa heeft terecht de gezamenlijke omzet betrokken van (alle) relevante buitenlandse rechtspersonen, waarbij onderzoek is gedaan in onder meer het handelsregister van het land van vestiging. Dit onderzoek is niet weersproken. Verder waren verschillende boeteverhogende omstandigheden aanwezig, onder meer omdat de consument extra werd benadeeld door bijvoorbeeld het ontbreken van een leeftijdsverificatie. Gelet op de concrete feiten en omstandigheden – waaronder de behaalde omzet en de financiële positie – is de boetehoogte ook evenredig. Tot slot was ook terecht tot openbaarmaking overgegaan. De boete was terecht opgelegd en het belang van transparantie en het verstrekken van informatie heeft de Ksa in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van het voorkomen van reputatieschade.

Een blik op de toekomst ter afsluiting

Wij sluiten deze kroniekbijdrage af met een korte blik op de toekomst. Met de overzichtsuitspraak van de Afdeling net voor het einde van deze kroniekperiode heeft de Afdeling enkele aanscherpingen geformuleerd. Wij zijn benieuwd of die aanscherpingen in de volgende kroniekperiode zichtbaar zullen zijn. Daarnaast signaleren wij een trend dat door burgemeesters tot woningsluitingen ex artikel 13b Opiumwet wordt overgegaan in verband met het aantreffen van (een hoeveelheid) lachgas. Die ontwikkeling kan naar onze inschatting in de aankomende kroniekperiode nader vorm gaan krijgen.

Bijzondere wetgeving (II)

Verzorgd door prof. mr. H.J.B. Sackers

Wet wapens en munitie

In de afgelopen periode zijn geen wijzigingen in de Wet wapens en munitie (WWM) in werking getreden. Ook het aantal aanhangige wetsvoorstellen is beperkt. Bij de Tweede Kamer is nog steeds het wetsvoorstel in behandeling ter versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit II¹⁴⁶ dat onder meer artikel 55a WWM een nieuw lid brengt. Bij veroordeling wegens een van de misdrijven omschreven in artikel 55 lid 3 tot en met 7 WWM kan straks door de rechter de ontzetting van de in artikel 28 lid 1 onder 1°, 2° en 4° Sr vermelde rechten worden uitgesproken en kan de schuldige worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft gepleegd.

Het in eerdere Kroniekbijdragen genoemde conceptvoorstel waarin (ter uitvoering van het 'Actieplan wapens en jongeren') is voorgesteld de verkoop van bepaalde gebruiksmessen, en het dragen daarvan in de openbare ruimte strafbaar te stellen, heeft nog niet tot de indiening van een wetsvoorstel geleid. Het ligt in de bedoeling scherpe (gebruiks)voorwerpen die in de prak-

tijk op straat als steek- of dreigwapen kunnen worden gebruikt, aan te wijzen als wapen van de categorie IV onder 6°.

Van ondergeschikt belang is een wijziging in artikel 33 Regeling wapens en munitie van de definitie van een 'Nederlands schip'.¹⁴⁷ Zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke rechtspraak over de WWM van de afgelopen periode levert weinig opmerkelijk nieuws.

Het signaleren waard is HR 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1074, waarin het hof aan feiten had vastgesteld dat, terwijl politieagenten bezig waren met het fouilleren van een groep jongens, andere jongens (onder wie de verdachte) zich in de groep mengden. De verdachte was naar die groep gegaan 'om hen uit de problemen te halen'. Er werd een rugzak in zijn richting gegooid, die de verdachte opving en ermee wegrende van politie. Tijdens het rennen liet de verdachte de rugzak vallen waarna de politie daarin (onder andere) een vuurwapen aantrof. De Hoge Raad verenigde zich met het oordeel van het hof dat de verdachte (met het weghouden van de rugzak voor de politie, zonder te controleren wat de inhoud ervan was) bewust de aanmerkelijke kans had aanvaard dat de rugzak verboden voorwerpen bevatte, en dat de verdachte aldus voorwaardelijk opzet heeft gehad op het voorhanden hebben van het wapen en zich in die zin in meerdere of mindere mate bewust moet zijn geweest van aanwezigheid van dat wapen in de rugzak.

In HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:587, werd zowel het medeplegen van het voorhanden hebben van een wapen, als de beschikkingsmacht over dat wapen ter discussie gesteld. Volgens de vaste lijnen in de jurisprudentie werd de bewezenverklaring van het hof door de Hoge Raad met een artikel 81 RO-arrest in stand gelaten. Eerder, in HR 14 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:68, had de verdachte met een inhoudelijk vergelijkbaar middel de beschikkingsmacht (onder andere over een in het kantoorgedeelte van een loods aangetroffen machinepistool Scorpion) ontkend, maar ook hier tevergeefs. Zo ook in het eerder gewezen HR 18 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:27.

Bij een veroordeling ter zake het voorhanden hebben van (onder andere) een tweetal patronen, zag het hof iets over het hoofd. Dit feit is als misdrijf strafbaar gesteld met als strafdreiging een gevangenisstraf van ten hoogste negen maanden. Nu het betreffende feit was begaan op of omstreeks 17 juni 2012, had het in de rede gelegen de verjaringstermijn in ogenschouw te nemen (artikel 70 lid 1, aanhef en onder 2° Sr, in samenhang met artikel 72 lid 2 Sr). De Hoge Raad doet dat en concludeert dat het recht tot strafvordering wegens verjaring is vervallen.¹⁴⁸ Een mogelijke verklaring voor het feit dat de verjaring aan de aandacht van de feitenrechtters is ontglipt, kan zijn gelegen in het gegeven dat het om een forse witwaszaak ging, waaraan het WWM-feit

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 36 463.

¹⁴⁷ Stcrt. 2025, 15514; in werking getreden op 1 juli 2025.

¹⁴⁸ HR 24 juni 2025, ECLI:NL:HR:2025:951.

was toegevoegd en de zaak eerst in 2023 aan de rechtbank was voorgelegd.

Ook de verdediging ontglipt wel eens iets. In HR 22 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:637, werd beroep in cassatie ingesteld tegen een arrest van het hof dat (onder meer) betrekking had op een overtreding (artikel 27 lid 1 in samenhang met artikel 54 en 56 WWM). Het hof had voor het feit (het dragen van een machete) een geldboete van € 225 opgelegd. Echter, op grond van artikel 427 Sv staat tegen de uitspraak van het hof ten aanzien van dit feit geen cassatieberoep open.

In de bestuursrechtelijke rechtspraak in deze kroniekperiode vallen een tweetal uitspraken op.

In ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1468, vocht de appellant de intrekking van een wapenverlof aan. Aanleiding hiervoor was dat bij een politiecontrole was gebleken dat het wapen niet in de daarvoor bestemde wapenkluis was opgeborgen. De appellant had daarvoor een logische verklaring. Hij was namelijk doende het wapen schoon te maken. De politie had het wapen echter onbeheerd aangetroffen. Dat laatste was voor de Afdeling voldoende om de beslissing tot intrekking in stand te laten. Het betoog van de appellant dat bij een overtreding van de opbergvoorschriften had moeten worden volstaan met een waarschuwing, volgt de Afdeling niet. Het niet veilig opbergen van een vuurwapen vormt volgens de Afdeling een potentieel ernstig gevaar voor de veiligheid van de samenleving. Gelet daarop heeft de minister zich op het standpunt mogen stellen dat de omstandigheid dat het vuurwapen niet in de wapenkluis was opgeborgen, geen lichtere onregelmatigheid is zoals bedoeld in artikel 9.1 Circulaire wapens en munitie, waarvoor met een schriftelijke waarschuwing had moeten worden volstaan. Het feit dat de appellant in de veertig jaar dat hij sportschutter is, niet eerder een voorschrift niet in acht heeft genomen, leidde niet tot een ander oordeel.

In ABRvS 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1578, vocht de appellant de weigering aan hem een jachtakte te geven, wegens 'vrees voor misbruik'. Deze vrees mag al worden aangenomen als geringe twijfel voor dat misbruik bestaat. De appellant was kort voor de aanvraag in een eigendomsgeschil gewikkeld met zijn buurman en een waterschap over de juiste grens van de betreffende percelen. Op enig moment heeft de appellant met een graafmachine de door het waterschap geplaatste beschoeiing in een sloot weggehaald, omdat hij van mening was dat de beschoeiing op zijn eigendom was aangebracht. Dit leverde hem een strafzaak op wegens vernieling, welke zaak bij het hof belandde dat hem in eerste instantie schuldig oordeelde zonder strafoplegging, en (na terugwijzing door de Hoge Raad) uiteindelijk zelfs vrijsprak. Ondanks dat de strafrechter tot dit laatste oordeel kwam, vormde dit voor de Afdeling geen argument de weigering van de jachtakte te heroverwegen. Zij overwoog dat de rechtbank terecht had geoordeeld dat de minister de aanvraag mocht afwijzen. Door

het verwijderen van de beschoeiing heeft de appellant het recht in eigen hand genomen. Dergelijk gedrag, zo overwoog de Afdeling, geeft geen pas, en zeker van een houder van een jachtakte mag worden verlangd dat hij het op een andere manier had opgelost dan hij heeft gedaan. Nu de (strafrechtelijke) vrijspraak was gebaseerd op het feit dat het hof niet heeft kunnen vaststellen op wiens perceel de beschoeiing precies stond (terwijl dat voor een bewezenverklaring van vernieling wel nodig was), zijn de feiten hetzelfde gebleven. Van burgers die een jachtakte verlangen mag steeds de stipte naleving van de wettelijke regels worden verwacht, aldus de Afdeling.

Europees strafrecht

Verzorgd door mr. dr. S.S. Buisman & mr. dr. W.S. de Zanger

Algemene ontwikkelingen

- *Commissie presenteert nieuwe EU-strategie voor interne veiligheid (ProtectEU)*

Op 1 april 2025 heeft de Europese Commissie een nieuwe EU-strategie gepresenteerd die de interne veiligheid binnen de Unie moet vergroten.¹⁴⁹ Deze strategie, die de naam ProtectEU draagt, moet de lidstaten ondersteunen en de Unie beter in staat stellen om de veiligheid van haar burgers te waarborgen. Dreigingen van buitenlandse overheden, door de staat gesteunde actoren maar ook de georganiseerde misdaad en terroristen (die zich ook meer online zouden manifesteren) zouden nopen tot aangescherpte juridische instrumenten, meer uitwisseling van informatie en nauwere samenwerking. De strategie beoogt daarbij een cultuuromslag waarbij de gehele maatschappij (burgers, bedrijven, onderzoekers en maatschappelijke organisaties) een rol zou moeten vervullen in de interne veiligheid. Voor het strafrecht is onder andere relevant dat Europol een nieuw mandaat moet krijgen om een 'echt operationeel politieagentschap' te worden dat zijn steun aan de lidstaten kan versterken; er een nieuw systeem moet komen voor grensoverschrijdende communicatie tussen autoriteiten; een 'routekaart' moet worden opgesteld voor de toegang tot gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden; een nieuw rechtskader moet worden opgesteld ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit en een nieuwe strategie en een nieuw actieplan inzake drugs(handel). De 'follow the money'-benadering moet worden versterkt (onder andere door de volledige omzetting van de EU-regels over ontneming en confiscatie), er moet nieuwe wetgeving komen tegen de illegale handel in vuurwapens en er moeten nieuwe EU-strategieën komen inzake mensenhandel en slachtofferrechten. Ook moet een nieuwe EU-agenda voor het voorkomen en bestrijden van (gewelddadig) terrorisme worden geformuleerd. Op die manieren moeten georganiseerde criminele net-

149 Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_25_920.

werken worden bestreden, geldstromen kunnen worden nagelopen en kinderen worden beschermd tegen georganiseerde misdaad.

- *EOM publiceert het jaarverslag over 2024*

Op 3 maart 2025 presenteerde het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zijn jaarverslag over 2024.¹⁵⁰ Het jaar werd gekenmerkt door een sterke stijging van 38% van het aantal behandelde zaken / lopende onderzoeken ten opzichte van vorig jaar. Aan het einde van 2024 waren er 2.666 lopende onderzoeken.

De totale schade voor de EU-begroting werd begroot op € 24,8 miljard. Meer dan de helft hiervan (€ 13,15 miljard) betrof grensoverschrijdende btw-fraude. Mede door de betere samenwerking tussen het EOM en de nationale autoriteiten werden in totaal 1.504 nieuwe onderzoeken gestart in 2024.

Daarnaast waren er 311 actieve dossiers rond fraude met het EU-herstelpakket NextGenerationEU. De totale schade van deze vorm van fraude werd geschat op € 2,8 miljard. Hiermee vertegenwoordigt deze vorm van fraude circa 30% van alle gevallen van subsidiefraude. Verwacht wordt dat deze vorm van fraude zich de komende jaren steeds vaker zal voordoen, mede door de versnelling in de uitvoering van het NextGenerationEU-programma.

Het EOM kreeg in 2024 ruim 6.500 meldingen over vermoedelijke fraude. Het grootste deel van deze meldingen (70%) kwam van private partijen, terwijl slechts 1,7% afkomstig was van EU-instellingen, -lichamen of -agentschappen. Het EOM heeft voor € 849 miljoen aan bezittingen bevroren en 205 aanklachten ingediend tegen in totaal 869 verdachten.

Hoofdofficier Kövesi benadrukte echter dat het EOM en de betrokken diensten nog onvoldoende zijn uitgerust om grootschalige fraude binnen de EU effectief te bestrijden. Ze pleitte daarom voor een uitbreiding van de opsporingscapaciteit in de lidstaten.

Jurisprudentie

- *Eerste EOM-uitspraak in Nederlandse rechtbank*

Ook in de Nederlandse rechtsorde heeft het EOM onder tussen zijn intrede gemaakt, hetgeen op 28 mei 2025 heeft geleid tot een eerste vonnis. Op die dag deed de rechtbank Rotterdam uitspraak in een zaak waarin de verdachte werd verweten onderdeel te zijn geweest van een criminele organisatie die grensoverschrijdende btw-fraude had gepleegd.¹⁵¹ Dat de eerste EOM-zaak in Nederland op die verdenking zag, verbaast gelet op het bovenvermelde jaarverslag niet. Hoewel tussen (Europees) aanklager en de verdediging een procesafpraak tot stand was gekomen, werd door de verdediging eveneens het verweer gevoerd dat het EOM in deze zaak

niet-ontvankelijk was, omdat de geraamde schade het bedrag van € 10 miljoen niet overschreed terwijl pas dan bevoegdheid bestaat. De fraude bij het bedrijf van de verdachte zou namelijk geen onderdeel hebben uitmaakt van een grotere frauduleuze constructie en het genoemde drempelbedrag zou (daarom) niet zijn gehaald. De fraudeconstructies die door de andere in het dossier genoemde bedrijven waren gebruikt verschilden van die van de verdachte en stonden daar los van, aldus de verdediging. De rechtbank heeft dat verweer verworpen en heeft de bevoegdheid van het EOM terughoudend getoetst. Het kon – aldus de rechtbank – die bevoegdheid aannemen gelet op de totale geraamde schade (van bijna € 40 miljoen) in het onderzoek waarvan de verdachte werd genoemd als één van de betrokkenen. De rechtbank deed de zaak vervolgens af conform de overeengekomen procesafpraak, waarbij aan de verdachte een gevangenisstraf werd opgelegd van 197 dagen met aftrek, waarvan 180 dagen voorwaardelijk, alsmede een taakstraf van 240 uur.

- *Procedurale handelingen van het Europees Openbaar Ministerie moeten voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn*

In HvJ EU 8 april 2025, C-292/23, ECLI:EU:C:2025:255 (*Parquet Européen*), voerde het EOM in Spanje een strafrechtelijk onderzoek uit met betrekking tot vermeende fraude met EU-subsidies. In het kader hiervan hebben de daartoe aangewezen gedelegeerde Europese aanklagers twee getuigen opgeroepen. De verdachten in deze zaak hebben bezwaar gemaakt tegen de oproeping van één van deze getuigen.

De Spaanse rechter, die is belast met de toetsing van de rechtmatigheid van de door het EOM genomen onderzoeksmaatregelen, heeft naar aanleiding daarvan prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De verwijzende rechter bracht naar voren dat het nationale recht uitsluitend in bepaalde, uitdrukkelijk in de wet genoemde gevallen voorziet in rechterlijke toetsing, waar het oproepen van getuigen niet onder valt. De verwijzende rechter was desalniettemin van oordeel dat de oproeping van getuigen rechtsgevolgen kan hebben voor derden en om die reden onderworpen dient te zijn aan rechterlijk toezicht, zoals vereist door het Unierecht. Op deze wijze wordt voorkomen dat aan het Unierecht ontleende rechten ongeachtvaardig worden beperkt.

Volgens het HvJ EU dienen procedurele handelingen van het EOM aan rechterlijke toetsing te kunnen worden onderworpen, indien en voor zover deze tot gevolg kunnen hebben dat de rechtspositie van personen die zich verzetten tegen deze handelingen wordt gewijzigd. Dit impliceert niet dat een afzonderlijk en rechtstreeks rechtsmiddel tegen dergelijke maatregelen is vereist. Ook een incidentele rechterlijke toetsing is toelaatbaar, mits bij die toetsing het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een onpartijdig gerecht, het vermoeden van onschuld, alsmede de rechten van de verdediging worden gewaarborgd.

150 '2024 Annual Report: EPPO leading the charge against EU fraud', *Eppo.europa.eu* 3 maart 2025.

151 Rb. Rotterdam 28 mei 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:6285.

Cybercrime en cybersecurity

Verzorgd door mr. N. van der Voort & mr. A.Z.Y.Z. Kariman

Inleiding

Deze kroniek gaat in op belangrijke ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en geeft een overzicht van de rechtspraak op het gebied van cybercrime in de eerste helft van 2025. In lijn met het in de vorige kroniek aangestipte Cybersecuritybeeld 2024 van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), concludeert ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in de in juli dit jaar gepubliceerde datalekkenrapportage 2024 dat Nederland een kwetsbaar doelwit is voor cyberaanvallen. De subtitel van de rapportage is dan ook veelzeggend: *'Datadiefstal bijna verdubbeld'*.¹⁵² Deze verdubbeling betreft het aantal ransomware-aanvallen waarbij data werden gestolen in vergelijking met 2023. Daarnaast heeft de AP de volgende belangrijke bevindingen gedaan:

- In 2024 zijn er 37.839 datalekken gemeld aan de AP.
- De AP ontving in 2024 1.430 meldingen van cyberinbreuken, een stijging van 9% ten opzichte van 2023.
- Het afgelopen jaar zag de AP organisaties die voor tonnen aan schade hadden na een ransomware-aanval.
- 40% van de onderzochte organisaties had wel beleid tegen cyberaanvallen, maar dit werd niet juist uitgevoerd of er was geen goede controle op dit beleid.
- 42 % van alle cyberaanvallen in 2024 waren *account takeovers*. De AP benadrukt dat dit soort cyberaanvallen weliswaar onschuldig kan overkomen, maar dat de werkelijkheid anders is. Een account-overname vormt op zich al een datalek en kan bovendien de oorzaak zijn van meer omvangrijke incidenten. Dergelijke account-overnames dienen regelmatig als springplank voor verdere criminele handelingen, zoals ransomware. Daarnaast worden gecompromitteerde accounts veelvuldig te koop aangeboden via het dark web.

Deze digitale kwetsbaarheden manifesteren zich niet alleen in de private sector, maar raakt ook de kern van onze rechtsstaat. Recent kwam het nieuws naar buiten dat het Openbaar Ministerie alle interne systemen had losgekoppeld van het internet na een waarschuwing van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), wegens een 'kwetsbaarheid' in het systeem.¹⁵³ Uit een brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer blijkt dat niet uitgesloten kan worden dat er misbruik is gemaakt van de kwetsbaarheid: *'een analyse van de OM-omgevingen heeft reden gegeven om aan te nemen dat er gebruik is gemaakt van deze mogelijke kwetsbaar-*

heid'.¹⁵⁴ Dit incident onderstreept de urgentie van cyberveiligheid en de potentiële impact daarvan.

Er is echter ook positief nieuws te melden: in mei 2025 kwam het nieuws naar buiten over een groot succes van internationale opsporingsdiensten. Tijdens het zogenoemde 'Operation Endgame' slaagde de politie erin om in een gecoördineerde actieweek verschillende botnets uit te schakelen. Het resultaat was indrukwekkend: wereldwijd werden meer dan 300 servers offline gehaald, waardoor cybercriminelen hun toegang tot deze systemen kwijtraakten. Naast de technische doorbraak was er ook een financieel succes: cryptovaluta ter waarde van € 3,5 miljoen werd geconfisqueerd, wat het totale beslag van de gehele *Operation Endgame* op € 21,2 miljoen bracht. Deze operatie was het resultaat van samenwerking tussen Nederland, Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Canada, gefaciliteerd door Europol en Eurojust en uitgevoerd met medewerking van verschillende private partijen.

Naast deze operationele successen worden ook op wetgevingsniveau belangrijke stappen gezet.

Ontwikkelingen in de wet- en regelgeving

- *Cyberbeveiligingswet en Wet weerbaarheid kritieke entiteiten voorgelegd aan Tweede Kamer*

Nederland heeft op 4 juni 2025 een belangrijke stap gezet voor de implementatie van Europese wetgeving in het kader van cyberweerbaarheid, door twee wetsvoorstellen in te dienen bij de Tweede Kamer. Het gaat om de Cyberbeveiligingswet en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten. Deze wetten vormen de Nederlandse implementatie van respectievelijk de *Network and Information Security Directive*, de zogenoemde NIS2-richtlijn (gericht op cyberveiligheid) en de *Critical Entities Resilience Directive*, de zogenoemde CER-richtlijn (met focus op de fysieke en operationele weerbaarheid van vitale organisaties).

De Cyberbeveiligingswet heeft als doel om essentiële en belangrijke entiteiten digitaal weerbaarder te maken en daarmee Nederland als geheel.¹⁵⁵ In de Cyberbeveiligingswet, die overigens de huidige Wet beveiliging net-

154 <https://open.overheid.nl/documenten/951ed65e-b464-45da-96aa-28ff686a73f5/file>.

155 Onder de wet vallen 'zeer kritieke sectoren' (o.a. energie, transport, bankwezen, infrastructuur financiële markt, gezondheidszorg) en 'andere kritieke sectoren' (digitale aanbieders, post- en koeriersdiensten, afvalstof-beheer, levensmiddelen, chemische stoffen, onderzoek en vervaardiging). De sector waarin een organisatie actief is en de grootte van die organisatie bepaalt of deze organisatie onder de NIS2-richtlijn valt, en daarmee ook onder de Cyberbeveiligingswet. Vervolgens wordt aan de hand van de genoemde kritieke sectoren van de Cyberbeveiligingswet bepaald of een organisatie als een 'essentiële entiteit' of een 'belangrijke entiteit' wordt beschouwd. Zie ook: www.nctv.nl/onderwerpen/cyberbeveiligingswet/welke-organisaties-vallen-onder-de-cyberbeveiligingswet.

152 AP, *Datalekkenrapportage 2024. Datadiefstal bijna verdubbeld*, juli 2025.

153 'OM van internet af vanwege "kwetsbaarheid", misbruik niet uitgesloten', NOS.nl 18 juli 2025.

werk- en informatiesystemen (Wbni) vervangt, worden onder andere de volgende kernbepalingen ingevoerd:

- Training voor bestuurders: onder de nieuwe Cyberbeveiligingswet moeten bestuurders van essentiële en belangrijke entiteiten verplicht een cyberbeveiligingstraining volgen. Deze training moet de bestuurders in staat stellen om risicoanalyses voor netwerk- en informatiesystemen te begrijpen en beveiligingsmaatregelen, inclusief hun consequenties, te evalueren. Hierdoor kunnen zij weloverwogen beslissingen nemen over de beveiliging van hun digitale infrastructuur. Bestuurders krijgen vanaf de inwerkingtreding van de Cyberbeveiligingswet maximaal twee jaar om deze training te voltooien.
- Meldplicht: de Cyberbeveiligingswet introduceert een meldingsplicht voor significante cyberincidenten. Organisaties die onder de wet vallen, dienen deze incidenten te rapporteren via het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC)-portaal, waarna de melding wordt doorgeleid naar het betreffende sectorale *Computer Security Incident Response Teams* (CSIRT) en de toezichthoudende instantie. Het toekomstige meldproces is opgedeeld in drie stappen: (1) binnen 24 uur moet een eerste waarschuwing worden ingediend via het NCSC-portaal, (2) binnen 72 uur volgt een uitgebreidere melding met aanvullende details over het incident en inzichten die na de eerste melding zijn verkregen, en (3) een uitgebreid eindverslag dient binnen één maand door de organisatie te worden opgemaakt, met volledige details over het incident, de ernst en alle consequenties.
- Zorgplicht: Onder de Cyberbeveiligingswet moeten organisaties aan minimaal tien zorgplichtmaatregelen voldoen (zoals een risicoanalyse en het implementeren van basis cyberhygiëne binnen de organisatie). Voor specifieke sectoren zoals de zorg of bij de overheid kunnen aanvullende normen en kaders van toepassing zijn. Het bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid: zij moeten de beveiligingsmaatregelen formeel goedkeuren en de uitvoering monitoren.

De Wet weerbaarheid kritieke entiteiten streeft ernaar organisaties die cruciale diensten verlenen (zoals energie, drinkwater, afvalwater, gezondheidszorg) beter bestand te maken tegen verstoringen. Het wetgevingskader biedt bescherming tegen een breed spectrum aan bedreigingen, variërend van natuurlijke rampen tot door mensen veroorzaakte incidenten (zoals terrorisme), die de levering van vitale diensten kunnen onderbreken. De wet introduceert een zorgplicht voor het nemen van technische en organisatorische maatregelen ter bescherming tegen fysieke risico's – variërend van sabotage tot klimaatgerelateerde incidenten. Daarnaast bevat de wet een meldplicht voor verstoringen of incidenten die de continuïteit van essentiële dienstverlening in gevaar brengen.

De oorspronkelijke planning voor inwerkingtreding van de Cyberbeveiligingswet in het derde kwartaal van 2025 is bijgesteld naar begin 2026. Het streven is om de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten gelijktijdig in werking te laten treden.

• *Per 15 mei 2025: meer vormen van spionage strafbaar*

Per 15 mei zijn uitgebreidere vormen van spionage strafbaar gesteld in artikel 98d Sr, waaronder digitale spionage en diasporaspionage (hierbij proberen buitenlandse mogendheden invloed uit te oefenen binnen gemeenschappen in Nederland die uit die landen afkomstig zijn). Deze wetgeving beoogt een betere bescherming van de nationale veiligheid, persoonlijke veiligheid, kritieke infrastructuur en geavanceerde technologieën. Hoewel er reeds wetgeving bestond tegen traditionele spionage – zoals het prijsgeven van staatsgeheimen – zijn de methoden en toepassingen van spionage geëvolueerd. Sinds 15 mei is het tegen die achtergrond ook strafbaar om gevoelige informatie die geen staatsgeheim betreft door te spelen aan buitenlandse overheden, of om heimelijk activiteiten uit te voeren voor buitenlandse regeringen, mits dit de Nederlandse belangen ernstig kan schaden. Voorbeelden hiervan zijn het delen van vertrouwelijke bedrijfsinformatie die door andere landen kan worden misbruikt, of het verstrekken van persoonsgegevens aan buitenlandse autoriteiten. Spionage voor buitenlandse overheden wordt bestraft met maximaal acht jaar gevangenisstraf, of twaalf jaar in zeer ernstige gevallen.

Jurisprudentie

In de eerste helft van 2025 zijn er, tot het moment van schrijven van deze kroniek, drie uitspraken gepubliceerd met betrekking tot doxing, zoals strafbaar gesteld in artikel 285d Sr.¹⁵⁶

Met name het vonnis van de rechtbank Limburg van 28 februari springt in het oog. In deze zaak werd de verdachte vervolgd voor het bezit van vuurwapens en munitie, alsook voor doxing in relatie tot vier politieambtenaren. Wij concentreren ons hier op de doxing-aspecten van de zaak. Gedurende meer dan een jaar zou verdachte systematisch persoonsgegevens van politieambtenaren hebben gepubliceerd via openbare Facebook-posts. Deze berichten bevatten namen, herkenbare foto's en video's, vergezeld van beledigende en opruiende teksten met oproepen tot verdere verspreiding. Daarnaast spoorde hij anderen aan om de identiteit van agenten te achterhalen, zodat hij hen kon intimideren. De rechtbank brengt in herinnering waarom doxing sinds 1 januari 2024 strafbaar is gesteld, namelijk ter normstelling dat het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens van een ander voor intimiderende doeleinden onacceptabel is en daarom onder de reikwijdte van het strafrecht is gebracht. Voor bewijs van doxing moet worden aange-

156 Rb. Rotterdam 8 april 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:4439; Rb. Limburg 28 februari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:1928 en Rb. Rotterdam 30 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1378.

toond dat de dader persoonsgegevens verspreidt met de intentie om vrees aan te jagen, ernstige overlast te veroorzaken of iemand ernstig te belemmeren in de beroepsuitoefening. De rechtbank benadrukt vast dat aan deze zwaarste opzetvorm is voldaan wanneer de verdachte ten tijde van de handeling deze bedoeling heeft, of wanneer hij heeft beseft dat dit het onvermijdelijke gevolg van zijn gedrag zou zijn. Volgens de rechtbank moet verdachte bij het plaatsen van de Facebook-berichten hebben ingezien dat zijn handelen de betrokkenen zou intimideren, ernstige overlast zou bezorgen of hun ambtelijke werkzaamheden ernstig zou verstoren. Dit leidt tot de veroordeling van deze verdachte voor doxing betreffende twee politieambtenaren. De berichten over de andere twee agenten werden echter geplaatst vóór de inwerkingtreding van artikel 285d Sr, waardoor deze feiten – hoewel bewezen – niet strafbaar zijn en resulteren in een ontslag van alle rechtsvervolgging. Voor het totaal aan bewezen en strafbare feiten legt de rechtbank een gevangenisstraf van twaalf maanden op, waarvan vier maanden voorwaardelijk.

De andere twee doxing-vonnissen zijn beide uitgesproken door de rechtbank Rotterdam. Het vonnis van 8 april betrof doxing binnen een relationele context. De verdachte pleegde diverse ernstige strafbare feiten – waaronder belaging, mishandeling, verschillende bedreigingen met geweld tegen het leven en zware mishandeling, en het verspreiden van seksueel beeldmateriaal – die alle voortvloeiden uit het beëindigen van zijn relatie. De doxing omvatte het verspreiden van het huisadres, socialemediagebruikersnamen (Snapchat en Instagram), telefoonnummer en voertuiggegevens van zijn ex-partner via sociale media en chatgroepen. De rechtbank veroordeelde verdachte tot twaalf maanden gevangenisstraf (waarvan vier voorwaardelijk) onder algemene en specifieke voorwaarden. Daarnaast werd een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd bestaande uit een locatie- en contactverbod voor vijf jaar. Een vrijwel identieke zaak vinden we terug in het eerdere vonnis van rechtbank Rotterdam van 30 januari, waarin doxing eveneens onderdeel uitmaakte van meerdere strafbare feiten tegen een ex-partner. De strafoplegging kwam grotendeels overeen met het vonnis van 8 april: twaalf maanden gevangenisstraf (waarvan vier voorwaardelijk), maar aangevuld met elektronisch toezicht als bijzondere voorwaarde.

- *Online handelsfraude*

In de eerste helft van 2025 zijn er, tot het moment van schrijven van deze kroniek, negen gepubliceerde uitspraken te vinden met betrekking tot online handelsfraude in de zin van artikel 326e Sr.¹⁵⁷ Twee van deze uitspraken vielen ons in het bijzonder op.

Allereerst wijzen wij op de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 21 februari, waarin het onderscheid tussen online handelsfraude en oplichting aan de orde komt.¹⁵⁸ Het betreft een verdachte die zich onder meer schuldig maakte aan verschillende oplichtingen bij valse huur en verhuur van woningen. Bij deze valse verhuur bood de verdachte twee woningen (die hij zelf huurde) te huur aan. Hij benaderde potentiële huurders via Facebook en communiceerde verder via WhatsApp. De geïnteresseerden konden de woningen bezichtigen en besloten vervolgens tot huur. Na het afsluiten van huurcontracten betaalden alle benadeelden geldbedragen voor huur, borg en/of aanbeting. Aan meerdere benadeelden toonde verdachte een vals identiteitsbewijs, fysiek of via WhatsApp. Bij aanvang van de huurperiode ontdekten zes benadeelden dat de woning aan meerdere personen was verhuurd – zij konden geen enkele dag in de woning verblijven. De zevende benadeelde kon vier dagen in een andere woning verblijven totdat de werkelijke bewoner terugkeerde en de oplichting aan het licht kwam. In het licht van deze feiten werd primair online handelsfraude ten laste gelegd, subsidiair oplichting. De rechtbank sprak verdachte echter vrij van online handelsfraude en veroordeelde hem voor oplichting. Doorlaggevend was het feit dat het contact tussen de verdachte en de benadeelden niet uitsluitend digitaal verliep: benadeelden bezochten fysiek de woningen, ontmoetten de verdachte voor onder andere bezichtigingen, contractafsluitingen en de sleuteloverdracht. Het doen bewegen tot afgifte van geldbedragen van aan-gevers gebeurde dus niet in overwegende mate via het internet en de transacties zijn niet enkel op afstand verricht. Volgens de rechtbank beoogt artikel 326e Sr strafrechtelijk optreden tegen malafide verkopers die overwegend digitaal opereren, omdat bij de totstandkoming van het reguliere oplichtingsartikel (artikel 326 Sr) nog niet was voorzien dat handelsverkeer en transacties grotendeels digitaal zouden plaatsvinden. Hoewel deze uitleg van artikel 326e Sr niet verrassend is (de wettekst spreekt immers over ‘geautomatiseerd werk’), maakt de rechtbank naar ons oordeel onvoldoende duidelijk waar de precieze afbakening tussen beide artikelen ligt. Wanneer is er sprake van overwegend digitaal contact? Was de uitkomst anders geweest indien verdachte niet aanwezig was geweest bij bezichtigingen of het contact beperkt had tot de sleuteloverdracht? Deze precieze afbakening zal in toekomstige zaken nader moeten worden ingekleurd. Voor het geheel aan de bewezen feiten werd een gevangenisstraf van zestien maanden opgelegd, waarvan acht maanden voorwaardelijk, inclusief bijzondere voorwaarden.

Een andere uitspraak die ons opviel, was die van de rechtbank Midden-Nederland van 30 april.¹⁵⁹ In deze uitspraak werd bewezenverklaard dat de verdachte zich,

¹⁵⁷ Rb. Gelderland 12 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:3666; Rb. Overijssel 1 mei 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:2686; Rb. Midden-Nederland 30 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2069; Rb. Overijssel 27 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1721; Rb. Overijssel 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1529; Rb. Noord-Nederland 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1017; Rb. Noord-Nederland 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1036; Rb. Am-

sterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1039; Rb. Limburg 29 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:654.

¹⁵⁸ Rb. Amsterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1039.

¹⁵⁹ Rb. Midden-Nederland 30 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2069.

samen met anderen en in georganiseerd verband, schuldig heeft gemaakt aan een groot aantal strafbare feiten door middel van bankhelpdeskfraude, online handelsfraude en het voorhanden hebben van software met het oogmerk daarmee computervredebreuk te plegen. De online handelsfraude stond ditmaal in het teken van de op dit moment populaire fatbikes. Verdachte en medeverdachte hadden websites ontworpen voor de zogenoemde verkoop van fatbikes. Deze websites waren voorzien van valse gegevens, zoals een vals KVK-nummer en een vals bezoekadres. Verschillende slachtoffers hebben fatbikes via deze website aangeschaft en betalingen overgemaakt naar een rekeningnummer dat verdachte had aangemaakt op naam van een ander. De fatbikes werden vervolgens niet geleverd en de websites werden uit de lucht gehaald. Door de verdediging werd aangevoerd dat er geen sprake zou zijn van het medeplegen door verdachte maar van medeplichtigheid. De rechtbank ging hier echter niet in mee. De verdachte heeft KVK-uittreksels gekocht en doorgestuurd naar een medeverdachte, inclusief gegevens en informatie om een uittreksel te vervalsen. Ook heeft verdachte bankrekeningen aangemaakt door middel van een ID-kaart van een ander. Bovendien is ook op de telefoon van de verdachte verschillende correspondentie met slachtoffers aangetroffen. Zodoende komt de rechtbank tot het oordeel dat – hoewel er geen sprake is van een gezamenlijke uitvoering – de bijdrage van verdachte van zodanig gewicht is dat gesproken kan worden van medeplegen. Tevens is de rechtbank van oordeel dat de verdachte een gewoonte heeft gemaakt van de online handelsfraude en beroepsmatig heeft medegepleegd, onder meer omdat de websites dusdanig professioneel waren ingericht en vervalst dat deze bedoeld moeten zijn geweest voor een grootschalige, bedrijfsmatige operatie. De verdachte werd veroordeeld tot 36 maanden gevangenisstraf, waarvan twaalf maanden voorwaardelijk. Waakzaamheid betreffende fatbikes is dus niet alleen geboden in het verkeer, maar ook bij online aankopen.

- *DDoS-aanval*

In het afgelopen halfjaar kwam artikel 161sexies Sr slechts in één gepubliceerde uitspraak zelfstandig aan bod, het betreft een vonnis van de rechtbank Den Haag van 22 mei.¹⁶⁰ Dit betrof echter geen cyberaanval zoals men mogelijk zou verwachten in deze kroniek, maar een zaak met een ontevreden familielid van een verzorgingstehuisbewoner. Verdachte belde excessief vaak naar verzorgingstehuizen WZH en Florence. De rechtbank stelde vast dat WZH tussen 10 februari 2024 en 4 april 2024 in totaal 207 keer werd gebeld, en Florence maar liefst 1.619 keer tussen mei 2024 en oktober 2024. De verdachte was ontevreden over de zorg voor zijn moeder in een WZH-verzorgingstehuis. Tijdens de gesprekken maakte hij hijggeluiden, zweeg hij, of maakte hij seksueel getinte opmerkingen. De rechtbank oordeelde dat dit feitencomplex niet kwalificeerde als belaging, omdat de tenlastelegging te algemeen was gefor-

muleerd en niet duidelijk werd ten aanzien van welke specifieke medewerkers een stelselmatige inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer was gemaakt. Wel volgde een veroordeling voor artikel 161sexies Sr. Door zijn gedrag maakte de verdachte de telefoonlijnen van beide zorginstellingen telkens onbruikbaar, waardoor wederrechtelijke verhindering en bemoeilijking van gegevensverwerking ten algemenen nutte ontstond en bovendien gemeen gevaar voor de dienstverlening te duchten was. De rechtbank legde een gevangenisstraf van dertig dagen op (waarvan tien voorwaardelijk) plus bijzondere voorwaarden. Deze zaak illustreert dat de strafbepaling van artikel 161sexies Sr niet beperkt is tot technische cyberaanvallen zoals DDoS, maar ook analoge verstoringen van de telecommunicatie-infrastructuur omvat die maatschappelijke dienstverlening kunnen belemmeren.

De vonnissen van de rechtbank Rotterdam van 21 februari 2025 betreffen wel een duidelijk DDoS-geval, zij het op indirecte wijze.¹⁶¹ De verdachte en medeverdachten (waaronder een rechtspersoon) stonden terecht voor hun rol bij het faciliteren van grootschalige cybercrime via een hostingprovider waarvan zij indirect aandeelhouder en bestuurder waren. Deze hostingprovider stelde servers en IP-adressen beschikbaar die structureel werden misbruikt voor het hosten van een zogenoemd Mirai-botnet voor DDoS-aanvallen en computervredebreuk.¹⁶² De rechtbank benadrukte de schadelijkheid van Mirai-botnets door te verwijzen naar een incident waarbij een dergelijke botnet een grote Europese webhostingprovider een week lang platlegde, met 18 miljoen applicaties voor meer dan één miljoen klanten en miljoenen euro's schade tot gevolg. De rechtbank stelde vast dat de verdachten wisten dat hun servers en IP-adressen werden misbruikt voor cybercriminaliteit, maar onvoldoende actie ondernamen. Sterker nog, uit communicatie bleek dat zij hun malafide klanten bewust gebruik lieten maken van hun infrastructuur door hen aanwijzingen te geven over het gebruik voor DDoS en botnets. Onderzoek toonde aan dat tienduizenden DDoS-aanvallen werden uitgevoerd vanaf een door dit bedrijf beheerd IP-blok. De rechtbank concludeerde dat verdachten bewust de aanmerkelijke kans hadden aanvaard dat hun servers en IP-adressen zouden worden gebruikt voor het verspreiden van Mirai-botnets en het uitvoeren van DDoS-aanvallen en computervredebreuk. De straffen bedroegen voorwaardelijke gevangenisstraffen van vier en zes maanden, plus taakstraffen van 180 respectievelijk 240 uur. De rechtspersoon kreeg een geldboete van € 15.000.

- *Computervredebreuk, malware en phishing*

De overige uitspraken hebben betrekking op (een combinatie van) de delicten computervredebreuk (arti-

¹⁶⁰ Rb. Den Haag 22 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:8904.

¹⁶¹ Rb. Rotterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:2488, ECLI:NL:RBROT:2025:2492 en ECLI:NL:RBROT:2025:2515.

¹⁶² Botnets zijn netwerken van geïnfecteerde computers of apparaten die worden beheerd door cybercriminelen.

kel 138ab Sr),¹⁶³ phishing (artikel 312 Sr)¹⁶⁴ en malware (artikel 139d Sr)¹⁶⁵. Vanwege het grote aantal uitspraken wordt een selectie besproken.

Te beginnen met het arrest van de Hoge Raad van 1 april betreffende computervredebreuk gepleegd door een politieagent, een thema dat regelmatig terugkeert in deze kroniek.¹⁶⁶ In deze gevallen oordeelt de rechter veelal dat het raadplegen van politiestystemen voor privédoeleinden kwalificeert als het binnendringen van een geautomatiseerd werk ex artikel 138ab Sr, en dat het aanwenden van inloggegevens kan worden aangemerkt als het gebruikmaken van een valse sleutel. Zo luidde ook de conclusie van het hof Den Haag op 4 april 2023 ten aanzien van de verdachte in deze zaak. De verdachte heeft van 1 januari 2015 tot en met 13 juni 2017 veelvuldig politiestystemen bevraagd voor privédoeleinden: onder meer bevragingen naar een potentiële zakenpartner, zijn eigen broer en vriendin. Dit deed hij door in te loggen met zijn politieaccount. Ook maakte verdachte geen mutaties van deze bevragingen, terwijl dit wel gebruikelijk is. Het hof benadrukte dat de bevraagde informatie uitsluitend ter beschikking staat voor de uitvoering van de politietaak, zoals ook blijkt uit de expliciete melding bij het inloggen. Zodoende ging de agent de autorisatie om politiestystemen te raadplegen te buiten. Door de verdediging werd bepleit dat er geen sprake was van een ‘server’, maar het hof ging hier niet in mee. Volgens het hof maakt de server deel uit van het geautomatiseerde werk, omdat een server deel kan uitmaken van een apparaat of groep van onderling verbonden of samenhan-

gende apparaten, waarvan er één of meer op basis van een programma automatisch computergegevens verwerken. Tegen deze overweging van het hof werd gecasseerd.

De Hoge Raad brengt in herinnering wanneer er sprake is van een ‘geautomatiseerd werk’ in de zin van artikel 138ab Sr (en het oude artikel 80sexies Sr). Een inrichting kan alleen als zodanig kwalificeren als het in staat is om drie functies te vervullen, namelijk de opslag, verwerking en overdracht van gegevens. De Hoge Raad concludeert echter dat deze criteria niet uitsluitend zien op apparaten die zelfstandig aan deze drievoudige eis voldoen: ‘Ook netwerken die bestaan uit computers die door middel van via het internet verspreide software met elkaar zijn verbonden en/of telecommunicatievoorzieningen vallen onder dat begrip, evenals delen van zulke geautomatiseerde werken.’¹⁶⁷ Het feit dat het hof de digitale werkomgeving van de politie waarin verdachte de bevragingen heeft verricht kwalificeert als ‘in één of meer geautomatiseerde werken, namelijk in één of meer servers van de politie’, getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting, aldus de Hoge Raad. Het hof hoefde de precieze manier waarop een concreet aangeduide server is binnengedrongen niet vast te stellen. Het inloggen op een systeem als hier aan de orde betekent dat toegang wordt verkregen tot servers die dat systeem in stand houden ‘en daarmee – al dan niet in verbinding met andere apparaten – bestemd zijn om langs elektronische weg gegevens op te slaan, te verwerken en over te dragen’.¹⁶⁸ Dergelijke politiestervers voldoen dus aan de rechtsopvatting van wat er onder een geautomatiseerd werk wordt verstaan.¹⁶⁹

Naast dit arrest zijn er z gezegd ook het afgelopen halfjaar weer de nodige uitspraken geweest over ambtsdragers die zich schuldig hebben gemaakt aan computervredebreuk.¹⁷⁰ Deze uitspraken betroffen alle ambtenaren die misbruik maakten van hun rechtmatig verkregen inloggegevens en zo wederrechtelijk binnendrongen in geautomatiseerde werken. Wij bespreken er een aantal.

De rechtbank Midden-Nederland behandelde op 28 januari 2025 een zaak tegen een politieambtenaar wegens computervredebreuk en ambtsgeheimschending.¹⁷¹ Het computervredebreukaspect behelst wederom ongeautomatiseerde systeembevragingen via legitieme inloggege-

163 HR 1 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:501; HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409 en ECLI:NL:HR:2025:333; Hof Den Haag 20 mei 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1030, ECLI:NL:GHDHA:2025:1069 en ECLI:NL:GHDHA:2025:1072; Hof Amsterdam 15 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:1022; Hof’s-Hertogenbosch 10 april, ECLI:NL:GHSHE:2025:1297; Hof Den Haag 8 april 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:664; Hof Arnhem-Leeuwarden 4 april 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:1931 en ECLI:NL:GHARL:2025:1946; Hof Den Haag 11 februari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:159; Hof Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:66; Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3812; Rb. Den Haag 23 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9226, ECLI:NL:RBDHA:2025:9227 en ECLI:NL:RBDHA:2025:9228; Rb. Amsterdam 22 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3337; Rb. Den Haag 14 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9381; Rb. Zeeland-West-Brabant 13 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2880; Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2060; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2524; Rb. Amsterdam 22 april 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3265; Rb. Limburg 18 april 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:3650, ECLI:NL:RBLIM:2025:3660, ECLI:NL:RBLIM:2025:3686 en ECLI:NL:RBLIM:2025:3681; Rb. Overijssel 18 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1464; Rb. Noord-Nederland 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1036; Rb. Rotterdam 21 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:2488, ECLI:NL:RBROT:2025:2492 en ECLI:NL:RBROT:2025:2515; Rb. Amsterdam 6 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:765; Rb. Zeeland-West-Brabant 31 januari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:499; Rb. Midden-Nederland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:168.

164 HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:333; Hof Den Haag 8 april 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:664; Hof Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:66; Rb. Den Haag 14 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9381; Rb. Midden-Nederland 30 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2069; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2524; Rb. Noord-Nederland 18 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1463; Rb. Noord-Nederland 25 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1036.

165 HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:409; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2524.

166 HR 1 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:501.

167 Zie HR 1 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:501, r.o. 2.5. De Hoge Raad verwijst eveneens naar de eerdere arresten: HR 26 maart 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY9718; HR 22 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN9287.

168 HR 1 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:501, r.o. 2.6.

169 Het afgelopen jaar heeft de Hoge Raad tevens twee andere arresten gewezen naar aanleiding van computervredebreuk, die niet nader behandeld zullen worden in deze kroniek, zie HR 18 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:333 en ECLI:NL:HR:2025:409.

170 Rb. Oost-Brabant 27 juni 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3691; Hof Amsterdam 15 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:1022; Hof Den Bosch 10 april 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:1297; Rb. Amsterdam 22 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3337; Rb. Zeeland-West-Brabant 13 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2880; Rb. Overijssel 18 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1464; Rb. Midden-Nederland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:168.

171 Rb. Midden-Nederland 28 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:168.

vens voor niet-werk gerelateerde doeleinden. Het betrof een grote hoeveelheid bevragingen die de verdachte gedurende bijna vijf jaar heeft verricht. Ten aanzien van een deel van deze bevragingen concludeerde de rechter dat het ging om: (1) bevragingen voor privéaangelegenheden, (2) bevragingen waarvan verdachte niet meer wist waarom hij deze had gedaan en (3) bevragingen waarvoor verdachte geen concrete, verifieerbare en onderbouwde verklaring heeft gegeven waaruit blijkt dat deze noodzakelijk waren voor zijn functie. De verdachte wist dat privébevragingen verboden waren, waardoor de wederrechtelijkheid vaststond. Omdat verdachte de uitkomst van een aantal bevragingen ook met derden heeft gedeeld, maakte hij zich ook schuldig aan schending van het ambtsgeheim. De verdachte werd echter partieel vrijgesproken van een aantal overige bevragingen, omdat hij beweerde dat deze wel in het kader van zijn politietak waren verricht. De rechtbank oordeelde dat niet was vastgesteld dat deze bevragingen *evident niet werkgerelateerd* waren of daartoe *in een te ver verwijderd verband stonden*, waardoor niet bewezen was dat verdachte deze onbevoegd had gedaan. Voor het geheel aan feiten werd de verdachte veroordeeld tot een voorwaardelijke taakstraf van 140 uur, gezien het gebrek aan criminele intenties en overige persoonlijke omstandigheden.

In het arrest van het hof Den Bosch van 10 april stond eveneens een ambtenaar terecht voor het meermaals plegen van computervredebreuk en schending van het ambtsgeheim. Ditmaal betrof het een ambtenaar van de Belastingdienst.¹⁷² De verdachte heeft de systemen ‘Beheer van Relaties’, ‘Klantbeeld’ en ‘Klantrelatie beheer’ van de Belastingdienst geraadpleegd, telkens met de bedoeling om informatie op te vragen over haar broer en diens ex-partner. Het hof concludeerde dat zij deze bevragingen onbevoegd heeft verricht, omdat haar autorisatie niet bestemd was voor dergelijk gebruik. Ook in deze zaak nam het hof de wederrechtelijkheid van de bevragingen aan, onder meer omdat verdachte bij het inloggen een waarschuwing op haar scherm kreeg, waardoor het hof uitsloot dat zij de gegevens per ongeluk had geraadpleegd. Daarnaast heeft zij de opgevraagde informatie ook aan haar broer verstrekt, waardoor zij haar ambtsgeheim meermalen heeft geschonden. Ten aanzien van een bevraging op 30 december 2021 werd verdachte wel partieel vrijgesproken, omdat het wettige bewijs daarvoor ontbrak. Uit het dossier bleek namelijk slechts dat door verdachte informatie was opgezocht in ‘Klantbeeld’, maar verdachte heeft aangegeven zich hierover niets te kunnen herinneren en verder bewijs inzake de bevraging ontbrak. Het hof komt tot een geheel voorwaardelijke taakstraf van 40 uur.

De feitenrechtspraak concretiseert het begrip ‘geautomatiseerd werk’ ex artikel 138ab Sr voortdurend. Systemen en applicaties van de Gemeente Amsterdam kwalificeren eveneens als zodanig, zoals de rechtbank Am-

sterdam op 22 mei vaststelde.¹⁷³ Een 60-jarige gemeentelijke handhavingsmedewerker werd veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf (zes maanden voorwaardelijk) en een vijfjarig ambtelijk beroepsverbod. De vrouw maakte zich bijna een jaar lang schuldig aan computervredebreuk en schending van haar ambtsgeheim. De verdachte heeft veelvuldig niet-werkgerelateerde kentekens opgezocht via de applicatie Citycontrol, waartoe zij ten behoeve van haar werkzaamheden toegang had. De aan de kentekens gekoppelde persoonsgegevens heeft zij vervolgens verstrekt aan derden. Voor deze informatieverstreking ontving zij geldelijke vergoedingen en een horloge, resulterend in een aanvullende veroordeling voor passieve omkoping. De rechtbank achtte de bevragingen in combinatie met het feit dat deze bevragingen in verband konden worden gebracht met ernstige delicten in andere onderzoeken strafverzwarend. Ter motivering benadrukte zij dat overheids- en ambtenaarsintegriteit fundamenteel is voor de democratische rechtsstaat, leidend tot de opgelegde straf.

Hoewel voornoemde uitspraken illustreren dat ‘geautomatiseerd werk’ ex artikel 138ab Sr een ruime reikwijdte toekomt in de rechtspraak, is een veroordeling voor computervredebreuk lang niet altijd een uitgemaakte zaak. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vrijspraak door het hof Den Haag van 20 mei.¹⁷⁴ De zaak betrof een groot-schalige oplichting van voornamelijk hoogbejaarde slachtoffers via een crimineel samenwerkingsverband, hoofdzakelijk door bankhelpdeskfraudes. De verdachte werd veroordeeld voor diverse delicten (computervredebreuk, oplichting, diefstal met valse sleutels en het voorhanden hebben van leads) tot 44 maanden gevangenisstraf. Wij belichten deze zaak echter niet in verband met de veroordeling, maar wegens de partiële vrijspraak die het hof deed ten aanzien van een computervredebreuk op 23 maart 2022. Zoals veelvuldig blijkt uit de jurisprudentie (en tevens uiteengezet in voorgaande edities van deze kroniek) gaan bankhelpdeskfraudes vaak gepaard met het bewegen van slachtoffers om het programma AnyDesk te downloaden, waarna oplichters de desbetreffende computer op afstand kunnen binnendringen. Uit het dossier bleek dat ook de verdachte in deze zaak een slachtoffer instrueerde om AnyDesk te downloaden. Het hof stelde echter vast dat het dossier geen bewijs bevatte van daadwerkelijke externe computerhandelingen door de verdachte: de verdachte instrueerde het slachtoffer telefonisch zelf allerlei handelingen te verrichten die erop gericht waren om een overschrijving te verrichten. Zodoende kon niet worden vastgesteld dat de computer was binnengedrongen, waardoor verdachte ten aanzien van dit feit werd vrijgesproken voor artikel 138ab Sr. De vraag rijst of poging tot computervredebreuk tot een andere uitkomst had geleid, gezien de eerdergenoemde modus operandi waarin computervredebreuk in het kader van bankhelp-

172 Hof Den Bosch 10 april 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:1297.

173 Rb. Amsterdam 22 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3337.

174 Hof Den Haag 20 mei 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1072.

deskfraude veelal gepaard gaat met AnyDesk. Desalniettemin is het doen installeren van een dergelijk programma op zich niet voldoende om tot de conclusie te komen dat een geautomatiseerd werk is binnengedrongen.

Een bijzondere uitspraak in het kader van computervredebreuk was die van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 19 juni. In tegenstelling tot de reguliere bankhelpdeskfraudeurs of ambtenaren die hun autorisaties te buiten gaan, werd dit vonnis uitgesproken tegen een ethisch hacker.¹⁷⁵ In drie dagen tijd heeft de ethisch hacker, de verdachte in deze zaak, een zogenoemde SQL-injectie-aanval verricht op de server van het bedrijf dat slachtoffer werd in deze zaak. Door 138 van dergelijke injecties te verrichten door middel van een daarvoor bestemde tool, heeft de verdachte de website van het bedrijf kunnen hacken. Verdachte verklaarde dat hij werkzaam was als ethisch hacker en dat zijn werkgever ethisch hacken zou aanmoedigen. Er waren lijsten beschikbaar van bedrijven die klanten waren van zijn werkgever en op basis van *responsible disclosure* gehackt mochten worden. Verdachte ging zodoende regelmatig op zoek naar kwetsbaarheden op websites van klanten. Indien deze werden gevonden, werden deze volgens verdachte altijd gerapporteerd aan het desbetreffende bedrijf. In zijn verklaring gaf hij echter niet meer aan of het bedrijf in casu om die reden was aangevallen. De rechtbank stelde vast dat het gehackte bedrijf nooit toestemming heeft gegeven voor de aanvallen en ook geen klant was van de werkgever van verdachte, waardoor het als nog tot een veroordeling voor computervredebreuk kwam. Straf mitigerend achtte de rechtbank de first offender-status van verdachte, de waarschijnlijke afwezigheid van malafide intenties (ondanks onduidelijke werkelijke bedoelingen) en het ontbreken van data-export of -opslag. Zodoende kwam de rechtbank tot de oplegging van een taakstraf van 60 uur.

Het laatste arrest dat we bespreken is van het hof Den Haag van 22 januari en heeft betrekking op computervredebreuk, malware en phishing, waarin uitbreider wordt ingegaan op (de werking van) 'bots'.¹⁷⁶ In deze zaak heeft verdachte gedurende meerdere jaren ongeveer 1.800 bots aangekocht via Genesis Market, een online marktplaats waarop dergelijke bots worden verhandeld. Wat zijn bots? Het hof expliciteert op basis van het dossier wat met een bot wordt bedoeld, namelijk een verzameling van identificeerbare gegevens zoals resources en browsergegevens en 'aanvullende gegevens van een digitaal apparaat (zoals de schermresolutie, taalinstellingen, tijdzone of geïnstalleerde browser plug-ins) die het mogelijk maken om de digitale identiteit van een geïnfecteerde computer na te bootsen (ook wel aangeduid als 'fingerprint'). Resources betreffen buitgemaakte gegevens van de geïnfecteerde computer, zoals gebruikersnaam en wachtwoord combinaties, creditcard gegevens en antwoorden op beveiligingsvragen, waarmee het mogelijk is om de

beveiliging van accounts en dergelijke te doorbreken.¹⁷⁷ Na aankoop van zo'n bot kunnen cookies en/of fingerprints worden ingeladen in de computer van de koper. Op die manier kan een geïnfecteerde computer op afstand worden nagebootst, zodat het voor een website lijkt alsof die computer verbinding probeert te maken in plaats van de computer van de koper van de bot. De verdachte heeft zich op deze wijze voorgedaan als gebruiker van verschillende computers waarmee hij op verschillende gokwebsites in staat was om meerdere accounts aan te maken en te gebruiken. Zodoende werd de beveiliging van die websites doorbroken. De verdachte heeft met deze werkwijze in strijd gehandeld met artikel 139d Sr. Daarnaast heeft hij de bots gebruikt om binnen te dringen in de computers van verschillende slachtoffers met het doel om grote geldbedragen weg te nemen, waardoor het hof ook tot een bewezenverklaring van meermaals gepleegde computervredebreuk komt. Eveneens werd bij de verdachte veel *phishing* materiaal aangetroffen. Al met al kwam het hof tot de oplegging van een gevangenisstraf van 42 maanden.

Varia

Verzorgd door mr. dr. B. van der Vorm

Tot slot wordt er in deze kroniek gewezen op twee belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie. Ten eerste wordt gewezen op de juridische kwalificatie van onderwijs sancties.¹⁷⁸ In de vorige rubriek is gewezen op jurisprudentie van de Afdeling, waaruit blijkt dat bepaalde onderwijs sancties moeten worden aangemerkt als bestraffende sancties in de zin van de Awb.¹⁷⁹ In april 2025 is evenwel een uitspraak van de Afdeling verschenen, waarin zij terugkomt op dit oordeel. Uit die uitspraak blijkt dat sancties opgelegd op grond van artikel 7.12b Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) herstellend van aard zijn. Binnen de onderwijscontext worden de sancties dus niet opgelegd met het oogmerk een student te straffen. De gestelde regels hebben naar hun aard een vormend en opvoedend karakter en de sancties op overtredingen van die regels hebben daarmee ook een pedagogisch en disciplinair karakter. Verder hebben de sancties een beperkte reikwijdte: zij worden opgelegd voor overtredingen van normen die niet voor eenieder, maar voor een afgebakende groep gelden, namelijk voor (oud)studenten, aldus de Afdeling.¹⁸⁰

177 Hof Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:66.

178 Zie: B. van der Vorm, A.R. Hartmann & L.J.J. Rogier, 'Bestuurlijke bestraffing van examenfraude: een uitbreiding van het bestuursstrafrecht?', *NTB* 2024/328, p. 457-466; B. van der Vorm, A.R. Hartmann & L.J.J. Rogier, 'De ommezwaai van de Afdeling: het bestraffende onderwijsrecht bestaat niet meer!', *TOR* 2025, afl. 2, p. 72-80.

179 ABRvS 23 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3442, JB 2024/152, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

180 ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1831, JB 2025/110, m.nt. C.L.G.F.H. Albers & R.J.N. Schlössels, r.o. 10.2.

175 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 juni 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3812.

176 Hof Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:66.

Daarnaast is het vervolgarrest op *MV-98* verschenen. In de zaak *MV-98* is de vraag aan de orde of twee bestuurlijke sancties, namelijk een bestuurlijke boete en de verzegeling van een bedrijfsruimte moeten worden aangemerkt als sancties van strafrechtelijke aard. Volgens het HvJ EU kan een verzegeling van een bedrijfsruimte waar goederen worden opgeslagen waarmee btw-fraude kan worden gepleegd, worden aangemerkt als een sanctie van strafrechtelijke aard.¹⁸¹ In de hieropvolgende casus van *Beach and bar management* concludeert A-G Campos Sánchez-Bordona dat hetgeen het HvJ EU in het *MV-98*-arrest heeft overwogen ook van toepassing is op de casus van *Beach and bar management*.¹⁸² Volgens de advocaat-generaal dringt de *preventieve* dimensie van de verzegelingsmaatregel zich in gevallen als die *in casu* niet zodanig sterk op dat zij de *repressieve* dimensie verdringt en doet verwateren. Deze conclusie is in lijn met het *MV-98*-arrest.

Het HvJ EU sluit zich aan bij deze conclusie. Volgens het HvJ EU is *‘het hoe dan ook de intrinsieke zwaarte van de maatregel van verzegeling van een bedrijfsruimte die de strafrechtelijke kwalificatie ervan rechtvaardigt en ertoe leidt dat artikel 50 van het Handvest van toepassing is. Zoals de advocaat-generaal in de punten 61 en 64 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt deze strengheid niet afgezwakt door het feit dat het grote aantal in deze zaak gepleegde inbreuken er zelfs toe had kunnen leiden dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bedrijfsruimte voor een aanzienlijk langere periode werd verzegeld.’*¹⁸³

181 HvJ EU 4 mei 2023, C-97/21, ECLI:EU:C:2023:371, AB 2024/88, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven.

182 Conclusie A-G Campos Sánchez-Bordona 13 februari 2025, C-733/23, ECLI:EU:C:2025:94, V-N Vandaag 2025/301 (*Beach and bar management*).

183 HvJ EU 3 juli 2025, C-733/23, ECLI:EU:C:2025:515, V-N Vandaag 2025/1353, r.o. 43 (*Beach and bar management*).