



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Review of Bleeker, T.R. (2021) Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden. Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext (diss. Utrecht)

Groot, C. de

Citation

Groot, C. de. (2022). Review of Bleeker, T.R. (2021) Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden. Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext (diss. Utrecht). *Ondernemingsrecht*, 2022(8), 334-336. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3513170>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3513170>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

T.R. Bleeker, Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden. Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext (diss. Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2021

Mr. C. de Groot, datum 10-05-2022

Datum

10-05-2022

Auteur

Mr. C. de Groot^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS646301:1

Vakgebied(en)

Ondernemingsrecht / Algemeen

Op 3 december 2021 promoveerde mr. Tim Bleeker aan de Universiteit Utrecht op een onderzoek naar de aansprakelijkheid van leidinggevenden voor milieuovertredingen. Het onderzoek richt zich op zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke gevolgen voor leidinggevenden van ondernemingen voor milieuovertredingen. Dit breed opgezette onderzoek heeft geleid tot een proefschrift van 572 pagina's. De problematiek is actueel: op 15 maart 2022 stond op [nos.nl](#) 'De Britse milieurechtenorganisatie ClientEarth begint een juridische procedure tegen de 13 bestuurders van Shell. Dat maakt de organisatie vanochtend bekend. De organisatie wil de bestuurders persoonlijk aansprakelijk stellen omdat ze zich niet goed voorbereiden op de energietransitie'; op 25 april 2022 berichtte *de Volkskrant* 'Milieudefensie dreigt de bestuurders van Shell persoonlijk aansprakelijk te stellen voor milieuschade die het bedrijf zou hebben veroorzaakt. Shell zou niet genoeg haast maken met het reduceren van zijn CO₂-uitstoot, en zich daarmee niet aan een eerder vonnis van de rechter houden';^[2] en eveneens op 25 april 2022 stond in *Trouw*: 'Actiegroep Milieudefensie waarschuwt de bestuurders van Shell in een "juridische waarschuwingsbrief" dat zij persoonlijk aansprakelijk kunnen zijn als hun bedrijf het vonnis in de klimaatzaak niet uitvoert'. Het persbericht in *Trouw* citeert Tim Bleeker: 'Bleeker legt uit dat het bij strafrechtelijke zaken rondom bijvoorbeeld belastingontduiking en witwassen gebruikelijker is dat bestuurders persoonlijk voor de rechter komen voor misstappen van hun bedrijf. "Maar in het nog jonge klimaatrecht is dit echt een nieuwe, grote stap." Bleeker denkt dat de ruim dertig pagina's tellende brief van de advocaten van Milieudefensie een "slimme" en ook "kansrijke" stap is'.

Het proefschrift bestaat uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk I (p. 1-22) is de Inleiding. Daarna komen het strafrecht (Hoofdstuk II, p. 23-157), het bestuursrecht (Hoofdstuk III, p. 159-272) en het privaatrecht (Hoofdstuk IV, p. 273-463) aan bod. In hoofdstuk V, Slotbeschouwing (p. 465-506) komen de lijnen samen.

Het strafrechtelijke hoofdstuk gaat vooral over de vraag wanneer een leidinggevende als dader van een milieudelict kan worden aangemerkt. Dit is een analyse van de verschillende 'daderschapsvormen'. Die daderschapsvormen zijn plegen en deelnemen. Belangrijk is hier de Wet op de economische delicten. Die wet kent misdrijven en overtredingen. Voor het begaan van een misdrijf is schuld of opzet een vereiste, voor het begaan van een overtreding geldt niet het vereiste van schuld of opzet. Bij plegen is een belangrijk onderscheid fysiek plegen versus functioneel plegen: vooral functioneel plegen is voor dit proefschrift relevant, 'want binnen een onderneming zal de leidinggevende doorgaans niet zelf, maar (met de hulp van) ondergeschikten de delictsgedraging verrichten' (p. 65), met als belangrijke toevoeging: 'Het eigenmachtig onbevoegd optreden van een werknemer biedt in beginsel geen basis voor functioneel plegerschap van de leidinggevende' (p. 76). Van deelnemen is bijvoorbeeld sprake ingeval van medeplegen: 'De medepleger kan het strafmaximum van een delict worden opgelegd, zonder dat deze zelf alle delictsbestanddelen hoeft te vervullen' (p. 111). Het hoofdstuk concludeert dat leidinggevenden niet al te snel (of onterecht) zullen aanlopen tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid voor milieudelicten. Dit brengt Tim Bleeker tot de conclusie dat er geen reden is om bestuurders van rechtspersonen via een verhoogde aansprakelijkheidsmaatstaf te beschermen tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid (zoals dat wel gebeurt in het privaatrecht via de norm van een (voldoende) ernstig verwijt).

Het bestuursrechtelijke hoofdstuk gaat vooral over de vraag wanneer een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan een

leidinggevende wegens een milieuovertreding. Het gaat dan om een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang, en (verhaal van) de kosten van de toepassing van bestuursdwang. Die sancties kunnen worden opgelegd aan de overtreder zoals bedoeld in art. 5:1 lid 2 en 3 Algemene wet bestuursrecht. Overtreders kunnen (ook hier) plegers en deelnemers zijn. En ook hier kan sprake zijn van functioneel plegerschap. Belangrijk is ook de Wet milieubeheer, die het begrip 'inrichting' hanteert. Een inrichting heeft een 'drijver'. Dat roept uiteraard de vraag op of een leidinggevende een drijver is. Op die vraag 'is geen algemeen antwoord mogelijk: de concrete omstandigheden van het geval zijn leidend' (p. 205). Een complicatie is dat de Wet milieubeheer zal opgaan in de aanstaande Omgevingswet. Die introduceert een nieuw kernbegrip dat ruimer is dan het begrip 'inrichting': de 'milieubelastende activiteit'. De drijver wordt dan degene die verantwoordelijk is voor de milieubelastende activiteit (maar om te bepalen wie dat is, kan het oude begrip 'drijver' nog steeds relevant zijn). De vraag of een leidinggevende als overtreder/functioneel pleger van een milieunorm kan worden aangemerkt, is daarmee bepaald niet eenvoudig. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven zoekt hiervoor aansluiting bij het strafrecht, maar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt een eigen lijn: 'in bepaalde gevallen [kan] degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en daarom als overtreder worden aangemerkt'. Tim Bleeker constateert: 'Kortom, de (te) ruime invulling van het overtrederbegrip die in het bestuursrecht gangbaar is zorgt ervoor dat de aansprakelijkheidsdrempel voor een bestuurlijke sanctie wel erg laag komt te liggen' (p. 249). Tim Bleeker wijst erop dat in de literatuur stemmen opgaan om deze aansprakelijkheidsdrempel (die de kant opgaat van risicoaansprakelijkheid) te verhogen. Hij steunt dit standpunt niet. Er is volgens hem geen reden om bestuurders van rechtspersonen via een verhoogde aansprakelijkheidsmaatstaf te beschermen tegen bestuursrechtelijke aansprakelijkheid (zoals dat wel gebeurt in het privaatrecht via de norm van een (voldoende) ernstig verwijt). Zijn argument is dat dit aan de effectiviteit van het bestuursrecht in de weg zou kunnen staan en de handhaving van milieuvoorschriften zou kunnen bemoeilijken. Helemaal overtuigend is deze redenering niet: waarom rechtvaardigen de effectiviteit van het bestuursrecht en de handhaving van milieuvoorschriften dat de aansprakelijkheidsdrempel zo laag is? Het (aanvullende) argument van Tim Bleeker dat bescherming van het milieu 'één van de centrale uitdagingen van deze tijd' is (p. 251), komt toch wat gemakkelijk over.

Het privaatrechtelijke hoofdstuk gaat vooral over de vraag wanneer een leidinggevende persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld voor het overtreden van een milieunorm, waarbij de interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW niet wordt besproken. Het gaat in dit hoofdstuk om de externe aansprakelijkheid op grond van art. 6:162 BW, waar een bestuurder aansprakelijk kan worden gesteld als sprake is van een (voldoende) ernstig verwijt. Het hoofdstuk bespreekt onder meer (de achtergrond van) de ernstig-verwijtnorm en de rechtspraak (waaronder de arresten *Beklamel*, *New Holland Belgium* en *Ontvanger/Roelofsen*). Bij de bespreking van het laatste arrest schrijft de auteur (terecht): 'het is niet duidelijk waarom de Hoge Raad artikel 2:9 BW aanhaalt in deze context' (p. 292). Ook de arresten *Spaanse Villa* en *Hezemans Air* komen aan bod. Dat leidt dan tot de logische vraag of bestuurdersaansprakelijkheid voor het overtreden van een milieunorm wel of niet moet worden beslist aan de hand van de ernstig-verwijtnorm, te meer waar Tim Bleeker schrijft: 'De toepassing van de ernstig verwijt-maatstaf in het kader van de onrechtmatige daad is in strijd met het systeem der wet, en veroorzaakt onnodig rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid' (p. 378). Tim Bleeker bepleit (dan ook) toepassing van het gewone onrechtmatigedaadsregime. Dat regime bevat toch al voldoende drempels om te voorkomen dat een leidinggevende 'lichtzinnig aansprakelijk kan worden gesteld' voor het overtreden van een milieunorm (p. 461). Ook bij dit betoog van Tim Bleeker zijn wel kanttekeningen te plaatsen. De keuze van de Hoge Raad om aan de externe bestuurdersaansprakelijkheid van art. 6:162 BW het vereiste te verbinden dat de aangesproken bestuurder een ernstig verwijt moet kunnen worden gemaakt, is inderdaad een keuze maar wel een beredeneerde keuze. In de *Beklamel*-gevallen gaat het erom dat de bestuurder namens de rechtspersoon een overeenkomst sluit, terwijl die bestuurder weet of redelijkerwijs behoort te begrijpen dat de rechtspersoon die overeenkomst niet eens kan nakomen (en ook geen verhaal zal bieden). In de *New Holland Belgium*-gevallen gaat het erom dat een bestuurder een gedraging verricht (door iets te bewerkstelligen of toe te laten) terwijl die bestuurder weet of redelijkerwijs behoort te begrijpen dat het gevolg van die gedraging zal zijn dat de rechtspersoon een overeenkomst niet meer kan nakomen (en ook geen verhaal zal bieden). Het ernstig verwijt komt hier tot uiting in het weten of redelijkerwijs behoren te begrijpen. In het privaatrecht wordt wel gebruikgemaakt van een schuldladder die begint bij lichte schuld, gevolgd door grove schuld, voorwaardelijk opzet en (bewust) opzet. Voorwaardelijk opzet heeft drie vormen: de mogelijkheid, de waarschijnlijkheid en de zekerheid onderkennen van een gevolg, en toch handelen. Het door de Hoge Raad verlangde ernstig verwijt lijkt voorwaardelijk opzet met 'mogelijkheidsbewustzijn' als ondergrens te hebben (redelijkerwijs behoren te begrijpen). Een bestuurder gaat dus 'vrijuit' bij lichte schuld en grove schuld. Tim Bleeker wijst op de vier argumenten die worden aangevoerd om de ernstig-verwijtnorm te rechtvaardigen: 'het bange bestuurdersargument; het bewaken van beleidsvrijheid; het risico op hindsight bias; en ten slotte het argument dat het handelen in hoedanigheid de toepassing van afwijkende aansprakelijkheidsregels kan rechtvaardigen' (p. 369, en op veel andere plaatsen in het proefschrift). Zijn (poging tot) weerlegging van de eerste drie argumenten is – ook voor wie het niet met hem eens is – goed te volgen. Zijn (poging tot) weerlegging van het laatste argument (ontwikkeld door L. Timmerman) is minder overtuigend. Tim Bleeker wijst er vooral op dat de ernstig-verwijtnorm geen wettelijke grondslag heeft. Maar het vierde argument kan zo worden geïnterpreteerd dat besturen onmogelijk is zónder de bescherming van de ernstig-verwijtnorm, en daarom een onvermijdelijke keuze van de Hoge Raad is.

Aansprakelijkheid van leidinggevend en zal in de toekomst waarschijnlijk een (nog) grotere rol gaan spelen dan nu al het geval is. Vergelijk daarvoor ook de genoemde persberichten. In dit verband zijn ook twee voorstellen van de Europese Commissie van belang, die overigens buiten het bestek van het proefschrift vallen. De Europese Commissie stelt voor de Jaarrekeningenrichtlijn te wijzigen.^[3] In art. 19 bis en 29 bis komt dan te staan dat bepaalde ondernemingen en moederondernemingen in het bestuursverslag respectievelijk het geconsolideerde bestuursverslag informatie moeten opnemen over duurzaamheidsaspecten. Daaronder valt ook een beschrijving van het beleid van de onderneming/de groep ten aanzien van duurzaamheidsaspecten (lid 2 onder d) en een beschrijving van de rol van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen ten aanzien van duurzaamheidsaspecten (lid 2 onder c). En zelfs de plannen van de onderneming/de groep om ervoor te zorgen dat haar bedrijfsmodel en strategie verenigbaar zijn met de overgang naar een duurzame economie en met de beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C in overeenstemming met de Overeenkomst van Parijs (lid 2 onder a (iii)).

Daarnaast stelt de Europese Commissie een richtlijn voor over passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.^[4] Ook dit voorstel verplicht bepaalde ondernemingen een plan vast te stellen dat ervoor moet zorgen dat het bedrijfsmodel en de strategie van de onderneming verenigbaar zijn met de overgang naar een duurzame economie en met de beperking van de opwarming van de aarde tot 1,5 °C overeenkomstig de Overeenkomst van Parijs (art. 15 lid 1). Het voorstel bevat ook een bepaling over de zorgplicht van bestuurders (art. 25: zij moeten rekening houden met de gevolgen van hun beslissingen voor duurzaamheidskwesties, waaronder de gevolgen voor mensenrechten, klimaatverandering en milieu). Dit voorschrift brengt impliciet bestuurdersaansprakelijkheid in beeld.

Het proefschrift van Tim Bleeker bevat een breed en gedegen onderzoek naar milieuaansprakelijkheid van leidinggevend en, waarbij het strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht ook in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd. Het proefschrift heeft een zwakte en een sterkte. De zwakte is dat het eigenlijk twee onderzoeken in één zijn: een onderzoek naar milieuaansprakelijkheid van leidinggevend en én een onderzoek naar de houdbaarheid van de ernstig-verwijtnorm bij bestuurdersaansprakelijkheid op grond van art. 6:162 BW. Dit laatste zou een proefschrift op zichzelf kunnen zijn. Door hieraan veel aandacht te geven wordt de lezer afgeleid van het eigenlijke onderzoek. Maar dit wordt ruimschoots gecompenseerd door de sterkte. Het proefschrift gaat over milieuaansprakelijkheid, maar bevat tegelijkertijd de nodige handvatten om aansprakelijkheid van leidinggevend en op het gebied van andere duurzaamheidskwesties te kunnen beoordelen. Leidinggevend en kunnen immers ook te maken krijgen met aansprakelijkheid tegen de achtergrond van bijvoorbeeld arbeidsuitbuiting of ongelijke behandeling en discriminatie.

Voetnoten

^[1]

Cees de Groot is universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden.

^[2]

Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, JOR 2021/208 (*Vereniging Milieudefensie c.s. tegen Royal Dutch Shell plc*).

^[3]

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn (EU) nr. 537/2014 betreffende duurzaamheidsrapportage door ondernemingen (voor de EER relevante tekst), Brussel, 21.4.2021, COM(2021) 189 final, 2021/0104 (COD).

^[4]

Europese Commissie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (voor de EER relevante tekst), Brussel 23.2.2022, COM(2022) 71 final, 2022/0051 (COD).