

Is een curator in persoon overtreder van een besluit op grond van milieuwetgeving?

ABRvS 26-02-2020, ECLI:NL:RVS:2020:598

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

26 februari 2020

Magistraten

Mrs. J.E.M. Polak, F.C.M.A. Michiels, G.T.J.M. Jurgens

Zaaknummer

201809236/1/A1

Folio weergave

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

JCDI

JCDI:ADS237662:1

Vakgebied(en)

Materieel strafrecht / Delicten Wetboek van Strafrecht

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Insolventierecht / Faillissement

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:598, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26-02-2020

Wetgeving

Art. 5:1 Awb; art. 51 WvSr

Essentie

Bestuursrechtelijke last. Overtreder. Curator pro se.

Is een curator *in persoon* overtreder van een besluit op grond van milieuwetgeving?

Samenvatting

In het faillissement van North Refinery constateert de provincie lekkages met als gevolg bodemverontreiniging. Op grond van milieuwetgeving legt de provincie aan de curator een last onder bestuursdwang op, met de bepaling dat de kosten van toepassing van bestuursdwang zullen worden verhaald op (de boedel van) North Refinery en op de curator in persoon. Omdat de curator de last niet tijdig heeft uitgevoerd, heeft de provincie bestuursdwang toegepast. De provincie wil de kosten op de boedel en/of de curator in persoon verhalen. Tegen het besluit van de last onder bestuursdwang heeft de curator bezwaar en beroep ingesteld.

ABRvS: In zijn hoedanigheid is de curator vanaf het moment van faillietverklaring verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen. Het gaat om verplichtingen van de boedel die door tussenkomst van de curator moeten worden nageleefd, en niet om verplichtingen van de failliete rechtspersoon die geen zeggenschap meer over het vermogen heeft. De curator kan in zijn hoedanigheid, dus als beheerder van de boedel, overtreder van het besluit zijn. Los van die hoedanigheid kan de curator niet als overtreder worden aangemerkt. In persoon vertegenwoordigt hij de boedel niet. De faillissementsboedel is geen rechtspersoon of daarmee gelijkgesteld, zodat niet van belang is of de curator feitelijk leiding heeft gegeven (art. 51 WvSr). De provincie heeft de curator in persoon ten onrechte als overtreder aangemerkt.

Verwant oordeel

Zie ook:

- HR 19 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108 (*Koot Beheer/Tideman q.q.*);
- ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728 (*Hunze en Aa*);

- ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1261 (*Dutch Infra Tech*);
- ABRvS 9 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4703 (*Maasdriel*);
- Schilder Spel, 'De curator en handhaving van milieuvorschriften', in: Princen e.a. (red.), *De curator en de overheid*, INSOLAD Jaarboek 2014, Deventer: 2014, p. 79-87.

Wenk

In deze bestuursrechtelijke procedure staat de vraag centraal of de curator *pro se* aansprakelijk is voor overtredingen van milieuwetgeving. In de rechtspraak (van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie onder 'Zie ook') is tot nu toe steeds de aansprakelijkheid van de curator *in hoedanigheid* aan de orde. Het niet-naleven van verplichtingen uit hoofde van milieuwetgeving door de curator levert een (concurrente) boedelschuld op. De provincie heeft er in deze zaak voor gekozen de curator ook *pro se* aansprakelijk te houden. Mogelijk was de stand van de boedel daarvoor aanleiding. De provincie zou wellicht op deze (oneigenlijke) grond de curator tot betaling bij voorrang willen bewegen. De provincie onderbouwt haar vordering met een beroep op de artikelen 5:1 Awb en artikel 51 lid 2 en lid 3 WvSr. De curator zou als feitelijk leidinggevende van een met een rechtspersoon vergelijkbare entiteit in persoon overtreder zijn.

De Afdeling wil daar niet aan en oordeelt dat artikel 51 lid 2 WvSr niet van toepassing is. Een faillissementsboedel is immers geen rechtspersoon of een ingevolge het derde lid met een rechtspersoon gelijkgestelde entiteit.

Voor de aansprakelijkheid van de curator in hoedanigheid herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentie: vanaf faillietverklaring is de curator voor verplichtingen voortvloeiend uit milieuwetgeving verantwoordelijk; de verplichting rust op de boedel en als beheerder van de boedel kan de curator (dus in hoedanigheid) overtreder zijn. De curator in hoedanigheid (de boedel) is voor de kosten aansprakelijk.

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak creëert evenwicht. Enerzijds moet de boedel na faillietverklaring aan milieuwetgeving voldoen. De uit die verplichting eventueel voortvloeiende schuld is een boedelschuld. Anderzijds wordt het niet toegestaan de rang van de boedelvordering de facto te verbeteren door het 'dwangmiddel' van aansprakelijkheid van de curator *pro se*.

J.A. Stal

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[Appellant], te Groningen, in persoon en in zijn hoedanigheid van curator in het faillissement van Refining & Trading Holland NV (hierna: North Refinery),

en

Het college van gedeputeerde staten van Groningen, verweerder.

Uitspraak

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2017 heeft het college North Refinery en [appellant] een last onder bestuursdwang opgelegd.

Bij besluit van 1 november 2017 heeft het college het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Bij besluit van 20 maart 2018 heeft het college de kosten van toegepaste bestuursdwang vastgesteld op € 882,25.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[Appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 oktober 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. A. Kwint-Ocelíková, advocaat te Groningen, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde en mr. P.J. Fousert, beiden advocaat te Groningen, vergezeld door M. Apperlo, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Op 24 februari 2015 is North Refinery failliet verklaard en is [appellant] als curator aangesteld.

2.

Op 16 maart 2017 heeft de Omgevingsdienst Groningen bij een inspectie van de locatie van North Refinery in Farmsum twee lekkages geconstateerd. Uit leidingen stroomde een oliefractie met als gevolg bodemverontreiniging. Dit is dezelfde

dag aan [appellant] meegedeeld. Vervolgens is er telefonisch en via de mail overleg geweest tussen [appellant], of een kantoorgenoot, en de provincie over mogelijkheden om de lekkages te beëindigen.

3.

Volgens het college zijn onvoldoende maatregelen genomen om de lekkages te beëindigen en bodemverontreiniging te voorkomen en is daarmee gehandeld in strijd met artikel 17.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, artikel 2.9, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 13 van de Wet bodembescherming. Bij het besluit van 22 maart 2017, dat in bezwaar is gehandhaafd, heeft het college North Refinery en [appellant] daarom gelast:

"het ontstaan van bodemverontreiniging te voorkomen door (i) lekkages van tanks, leidingen en andere opslagmiddelen te beëindigen en beëindigd te houden of (ii) de bij lekkage vrijkomende stoffen op te vangen en te blijven opvangen in bodembeschermende voorzieningen, zodanig dat bedoelde stoffen geen bodemverontreiniging of gevaar voor de gezondheid kunnen veroorzaken."

Het besluit bepaalt dat de last uiterlijk donderdag 23 maart 2017 om 12.00 uur ('s middags) moet zijn uitgevoerd. Verder is in het besluit aangekondigd dat, indien de last niet wordt uitgevoerd, de kosten van toepassing van bestuursdwang worden verhaald op (de boedel van) North Refinery en op [appellant] in persoon

4.

Op 23 maart 2017 heeft [appellant] het college meegedeeld dat de lekkages deels zijn verholpen door het plaatsen van blindplaten en dat hij een partij zoekt voor het leegzuigen van de leidingen.

De Omgevingsdienst heeft op 24 maart 2017 geconstateerd dat een lekbak overloopt en een andere dreigt over te lopen.

Het college heeft daarop bestuursdwang toegepast door twee lekbakken te legen en de inhoud ervan te laten verwerken.

Bij het besluit van 20 maart 2018 heeft het college de kosten van de bestuursdwang vastgesteld op € 882,25 en verhaald op (de boedel van) North Refinery.

5.

Ter zitting heeft het college onweersproken gesteld dat de kosten van bestuursdwang nog niet zijn betaald. Het heeft daarbij opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat het de kosten alsnog op [appellant] in persoon zal verhalen.

Intrekking beroepsgronden

6.

[Appellant] heeft ter zitting de beroepsgronden over het ontbreken van een vooraankondiging en het verhalen van kosten op (de boedel van) North Refinery ingetrokken.

Begunstigingstermijn

7.

[Appellant] betoogt dat de gestelde termijn onredelijk kort is. De strekking van een begunstigingstermijn is de overtreder enige tijd de gelegenheid te geven om zelf een einde te maken aan de verboden toestand. Bij een termijn van 18 uren was het volgens [appellant] op voorhand uitgesloten dat hij tijdig aan de last kon voldoen, omdat de nodige werkzaamheden uitsluitend door een daartoe deskundige derde konden worden uitgevoerd.

7.1.

De Afdeling overweegt dat de voor uitvoering van de last gegeven begunstigingstermijn voldoende moet zijn om daadwerkelijk binnen die termijn aan de last te kunnen voldoen. Volgens het college kon praktisch gezien aan de last worden voldaan door lekbakken onder de lekkende leidingen te plaatsen en deze lekbakken regelmatig te legen in een andere bak om overstroming te voorkomen. Zoals is opgemerkt in het advies van de Commissie rechtsbescherming van de provincie, waarnaar het besluit op bezwaar op dit punt verwijst, is niet gebleken dat de omvang van de lekkages van dien aard was dat hiervoor een gespecialiseerd bureau nodig was. [Appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de op de locatie nog werkzame plantmanager de lekbakken niet zelf binnen de termijn heeft kunnen legen of vervangen. Anders dan [appellant] veronderstelt, valt het afvoeren en laten verwerken van de olie niet onder de last en dat hoefde daarom ook niet binnen de termijn plaats te vinden. Dat de olie uitsluitend kan worden afgevoerd door een daartoe deskundig bedrijf, zoals [appellant] stelt, behoeft voor het college dan ook geen aanleiding te vormen om een langere termijn te gunnen.

7.2.

Het betoog faalt.

Overtreder

8.

[Appellant] betoogt dat hij in het besluit van 22 maart 2017 uitsluitend in zijn hoedanigheid van curator en niet in persoon is aangemerkt als overtreder. Het college kan de kosten van bestuursdwang daarom niet op hem persoonlijk verhalen.

8.1.

In het besluit van 22 maart 2017, dat gericht is tot [appellant], staat "leggen wij [...] u de volgende last op" en "kosten [...] worden verhaald op [...] u in persoon". Aangezien de kosten van bestuursdwang uitsluitend op een overtreder kunnen worden verhaald, blijkt hieruit dat het college ook [appellant] in persoon als overtreder heeft aangemerkt. Het betoog faalt.

9.

[Appellant] betoogt verder dat een curator niet in persoon als overtreder kan worden aangemerkt. Anders dan het college stelt, is artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht volgens hem niet van toepassing.

9.1.

Het college stelt zich, kort weergegeven, op het standpunt dat de curator, gelet op artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, als feitelijk leidinggevende ook in persoon overtreder is.

9.2.

Artikel 5:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaalt:

"Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt."

Het derde lid bepaalt:

"Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt:

"Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan de strafvervolgning worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken:

- 1°. tegen die rechtspersoon, dan wel
- 2°. tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, dan wel
- 3°. tegen de onder 1° en 2° genoemden tezamen."

Het derde lid bepaalt:

"Voor de toepassing van de vorige leden wordt met de rechtspersoon gelijkgesteld: de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap, de rederij en het doelvermogen."

9.3.

[Appellant] beheert als curator de boedel van de failliete rechtspersoon North Refinery. In de hoedanigheid van curator is hij vanaf het moment van faillietverklaring verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van de tot de boedel behorende inrichting in Farmsum (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 9 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4703, en 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1261). Het gaat hier om verplichtingen van de boedel, die door tussenkomst van de curator moeten worden nageleefd, en niet om verplichtingen van de failliete rechtspersoon, die geen zeggenschap meer over het vermogen heeft (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 19 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108, en de uitspraak van de Afdeling van 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728).

Artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht heeft betrekking op overtredingen begaan door een rechtspersoon of een ingevolge het derde lid met een rechtspersoon gelijkgestelde entiteit. Een faillissementsboedel valt hier niet onder.

Artikel 51, tweede lid, mist daarom toepassing. Daarmee is de vraag of [appellant] als beheerder van de boedel feitelijk leiding aan een verboden gedraging heeft gegeven, niet van belang.

Dit betekent dat [appellant] in zijn hoedanigheid van curator, dus als beheerder van de boedel, overtreder van de in het besluit van 22 maart 2017 vermelde milieuregelgeving kan zijn. Los van die hoedanigheid kan [appellant] niet als overtreder worden aangemerkt. [Appellant] in persoon vertegenwoordigt de boedel niet.

Voor zover het college wijst op rechtspraak waaruit volgt dat een curator ook persoonlijk aansprakelijk kan zijn, leidt dat niet tot een ander oordeel. De rechtspraak van de civiele rechter over persoonlijke aansprakelijkheid van faillissementscuratoren, zoals de door het college aangehaalde arresten van de Hoge Raad van 19 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2047, en 9 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:704, gaat niet over de vraag of een curator persoonlijk overtreder is in de zin van artikel 5:2, tweede lid, van de Awb, maar over de vraag of hij in verband met de wijze waarop hij zijn taak uitoefent persoonlijk aansprakelijk is jegens derden die daardoor nadeel hebben ondervonden. In de door het college aangehaalde uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7450, heeft de rechtbank geen oordeel gegeven over de vraag of een curator strafrechtelijk aansprakelijk is voor het niet naleven van een

verplichting van de boedel, maar deze op een andere grond vrijgesproken.

9.4.

Uit het voorgaande volgt dat het college [appellant] bij het besluit op bezwaar, waarin het besluit van 22 maart 2017 is gehandhaafd, ten onrechte ook in persoon als overtreder heeft aangemerkt. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 5:1, tweede en derde lid, van de Awb.

9.5.

Het betoog slaagt.

Conclusie

10.

Het beroep is gegrond. Het besluit op bezwaar van 1 november 2017 dient gedeeltelijk te worden vernietigd. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het besluit van 22 maart 2017 te herroepen, voor zover [appellant] daarbij in persoon als overtreder is aangemerkt.

11.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 1 november 2017, kenmerk K2435, voor zover daarbij het besluit van 22 maart 2017 is gehandhaafd voor zover daarbij [appellant] in persoon is aangemerkt als overtreder;
- III. herroept het besluit van 22 maart 2017, kenmerk 673649, voor zover daarbij [appellant] in persoon is aangemerkt als overtreder;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar en het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100,00 (zegge: tweeduizend honderd euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.