

Onduidelijkheid over houdbaarheid van stikstofbeleid

De Raad van State krijgt steeds vaker te horen dat het stikstofbeleid PAS niet in lijn is met Europese natuurregels. Het Europese Hof van Justitie moet nu oordelen, maar intussen lopen honderden rechtszaken enorme vertraging op. Wie zijn plannen toch wil doorzetten, doet dat op eigen risico.

NATUUR EN MILIEU

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft medio mei bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg de prangende vraag neergelegd of de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wel in overeenstemming is met de Europese natuurregelgeving. De PAS bepaalt de ruimte om nieuwe activiteiten die stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden veroorzaken, mogelijk te maken zonder verlies van de aanwezige natuur. Bij die activiteiten valt te denken aan nieuwe veestallen en woonwijken, de aanleg van wegen, uitdijende industrie en delfstoffenwinning. De Raad van State krijgt steeds meer bezwaren voorgelegd tegen volgens de PAS-systematiek vergunde projecten. Daarin wordt betoogd dat de Europese Habitatrictlijn overtreden wordt. De Raad van State denkt zelf dat dit niet zo is, maar ziet zich toch genoodzaakt aan het Europese Hof uitleg te vragen. Het ingrijpende karakter van de PAS en de mogelijke nadelen die kunnen optreden voor kwetsbare natuur geven daar aanleiding toe. Aan het Hof zijn negen 'pilotzaken' voorgelegd. Een aantal gaat over veehouders die met toepassing van de PAS volgens de bezwaarmakende milieuorganisaties onterecht een natuurvergunning hebben gekregen. In een andere zaak is er discussie over het weiden van vee en het bemesten van gronden. Daarvoor is vanwege de PAS niet langer



Wie nu gebruikmaakt van een verleende natuurvergunning op basis van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) om bijvoorbeeld te bouwen loopt het risico dat het project door de hoogste bestuursrechter wordt stilgelegd. Foto: Dolph Cantrijn/HH

een natuurvergunning nodig. Hier stellen de bezwaarmakers dat de EU-natuurregels niet toestaan dat de vergunningsplicht voor dit soort activiteiten vervalt. In deze procedure wordt het bevoegd gezag over deze projecten (de provincies Gelderland en Limburg) verzocht handhavend op te treden tegen de agrariërs. Tot de uitspraak uit Luxemburg binnen is, heeft de Raad van State alle lopende beroepsprocedures rond vergunde projecten, waarin de PAS-systematiek ter discussie wordt gesteld, geparkeerd. Er lopen op dit moment zo'n tweehonderd van dergelijke zaken in Den Haag. Bij de elf arrondissementsrechtbanken is een nog onbekend aantal vergelijkbare procedures aanhangig gemaakt. Door de gang naar het Europese Hof is grote onduidelijkheid ontstaan over de houdbaarheid van het stikstofbeleid van de rijksoverheid. Desalniettemin heeft de Raad van State geen aanleiding gezien de PAS

buiten werking te stellen. 's Lands hoogste bestuursrechter verwacht in elk geval tot 1 juli 2018 geen onomkeerbare gevolgen voor de verschillende Natura 2000-gebieden. In de PAS is namelijk tot die datum een buffer ingebouwd, die garandeert dat er geen negatieve effecten kunnen optreden voor de kwetsbare natuur. Daarna kan de Raad van State (op verzoek van een bezwaarmaker) een project wel stilleggen, indien er gegronde vrees bestaat dat er een niet meer terug te draaien impact op de aanwezige natuur is.

Klem

De Raad van State hoopt de uitspraak van het Hof van Justitie medio volgend jaar binnen te hebben. Het hoogste bestuursrechter heeft daar bij het Hof van Justitie met klem op aangedrongen vanwege de grote belangen met betrekking tot de economie en de natuur in ons land. De grote vraag

is of het Hof zich laat opjatten, meent specialist omgevings- en natuurbeschermingsrecht Rachid Benhadi van Hekkelman Advocaten. Zijn kantoor is namens bedrijven en overheden bij verschillende van de nu aangehouden zaken betrokken, onder meer over de aanleg van een weg en een ontgrondingsproject. Volgens Benhadi is een uitspraak niet eerder dan eind volgend jaar of begin 2019 te verwachten. 'In een eerdere procedure over de wegverbreding van de A2 bij Vught heeft de procedure bij het Hof negentien maanden geduurd. De PAS-zaken zijn complexer en omvangrijker dan die zaak. Het Hof zal er zeker de tijd voor nemen. Eerst is nog de conclusie van de advocaat-generaal nodig, een traject dat al gauw negen tot twaalf maanden vergt. Vervolgens moet het Hof zelf zich er nog over buigen. Ook verwacht ik dat de partijen in de verschillende zaken nog gehoord willen horen. Daarna

moet de Raad van State zelf aan de slag om alle individuele zaken op zitting te behandelen en te beoordelen volgens de uitspraak van het Europese Hof.'

Tot die tijd zitten gemeenten en bedrijven in het land vol onzekerheid over projecten die nu voor een rood sein staan. Als ze hun projecten toch willen doorzetten, is het bouwen op eigen risico. De verleende natuurvergunningen, waar beroep tegen is ingesteld, zijn nu immers juridisch niet 'onherroepelijk', zoals dat heet. 'Wie gebruik maakt van de verleende vergunning doet dat dus op eigen risico en loopt de kans dat het project door de hoogste bestuursrechter wordt stilgelegd,' zegt Benhadi. Hij verwacht dat bezwaarmakers, veelal milieuclubs, de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen verzoeken de vergunning te schorsen, zodra er met de uitvoering van een project wordt begonnen. 'Als een project dan al voltooid is, voordat de vergunning onherroepelijk is en blijkt dat de PAS niet deugt, bestaat het risico dat de initiatiefnemer later met bijvoorbeeld kostbare maatregelen wordt geconfronteerd om de stikstofuitstoot terug te brengen dan wel dat een project teruggedraaid moet worden.' Benhadi verwacht niet dat het zover zal komen. 'Mijn inschatting is dat er op het ministerie van Economische Zaken op dit moment druk aan een oplossing wordt gewerkt.' Wat bevestigd wordt in de recente Kamerbrief van staatssecretaris Van Dam, waarin hij laat weten aan actualisering en verbetering van de onderbouwing van de PAS te werken. Van Dam schrijft het 'van groot belang' te vinden de PAS 'onverkort door te zetten', ondanks de controverste status die zijn beleid nu heeft. 'Alle zeilen worden nu bijgezet om voldoende waarborgen en zekerheden in te bouwen om de PAS bij de rechter overeind te houden,' legt Benhadi uit. 'De belangen zijn immers groot.'

Pieter van den Brand

Aansprakelijkheid rechtspersoon-bestuurder gat in wet

Door een slimme constructie op te zetten – je maakt een buitenlandse rechtspersoon bestuurder van een Nederlandse rechtspersoon – kunnen de mensen achter die buitenlandse rechtspersoon niet aansprakelijk worden gehouden als ze zitten te rommelen. Advocaat en onderzoeker Camiel Hanegraaf heeft daar een oplossing voor.

ECONOMIE

Roel Pieper, ex-vicepresident van Philips, had het slim geregeld. Hij was bestuurder van MyGuide Zwitserland en die rechtspersoon zelf was weer bestuurder van MyGuide Nederland. Die laatste ging failliet en MyGuide Zwitserland werd aansprakelijk gesteld. Pieper zelf wist daaraan te ontkomen door handig gebruik te maken van een lacune in de wet. Die opening wil Camiel

Hanegraaf, die onlangs promoveerde op artikel 2:11 van het Burgerlijk Wetboek, nu dichtmaken. In Nederland kan een natuurlijk persoon bestuurder zijn van een rechtspersoon, maar een rechtspersoon zelf kan ook bestuurder zijn van een (andere) rechtspersoon. 'Dat kan bijvoorbeeld kosten besparen als een van de mensen achter die rechtspersoon-bestuurder vertrekt. Je hoeft niet steeds het handelsregister aan te passen', zegt Hanegraaf. 'Artikel 2:11 zegt dat de mensen achter die rechtspersoon-bestuurder ook aansprakelijk kunnen worden gehouden. Dit artikel is in het leven geroepen om misbruik van een dergelijke constructie te voorkomen.' Maar het artikel werkt niet optimaal. Want als er een rechtspersoon als bestuurder wordt tussengeschoven die uit het buitenland komt – zie de Zwitserse vennootschap van Pieper – dan zijn de mensen die er achter zitten weer niet aansprakelijk. Als die zitten te rommelen, ontspringen ze de dans. Dat noemt Hanegraaf 'onbegrijpelijk'.

UIT DE WETENSCHAP

Camiel Hanegraaf (1973) studeerde Nederlands recht, notarieel recht en internationaal recht aan de Universiteit Utrecht en belastingrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Na zijn studie werkte hij als (kandidaat-) notaris. Sinds 2012 is hij werkzaam als advocaat. Op 27 juni promoveerde hij aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Art. 2:11 BW, doorgeefluik van bestuurdersaansprakelijkheid. Hoe diep kan een bestuurder vallen?*



In de tijd dat Hanegraaf aan zijn dissertatie schreef en hiervoor een oplossing bedacht, kwamen de PvdA-Kamerleden Mei Li Vos en Jeroen Recourt met eenzelfde antwoord: een van de mensen die betrokken zijn bij die buitenlandse rechtspersoon-bestuurder, moet een vaste vertegenwoordiger in Nederland zijn. Als de nood aan de man is, kan deze persoon hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld, en

zo kan de misbruik van dergelijke constructies voor een groot deel worden voorkomen. De minister wilde er echter niet aan. Hanegraaf: 'Bijna nergens in de wereld kan een rechtspersoon een bestuurder van een andere rechtspersoon zijn zonder benoeming van een vaste vertegenwoordiger. In Engeland gaat de rechtspersoon-bestuurder in de ban. In Duitsland kan alleen een natuurlijk persoon

een bestuurder zijn. Nederland is een uitzondering in Europa en de minister vindt dat je door invoering van een vaste vertegenwoordiger een onaantrekkelijk vestigingsklimaat creëert. Daarom wilde hij de wet niet veranderen.'

Hanegraaf wil het argument van het vestigingsklimaat niet overschatten. Veel belangrijker is het dat bestuurders aansprakelijk kunnen worden gesteld, om zo ook benadeelde partijen tegemoet te komen. Met zo'n vaste vertegenwoordiger, die bijvoorbeeld in België al bestaat, kan dat prima wettelijk worden geregeld.

Het past bovendien in een tendens om misbruik in de boardrooms tegen te gaan. Hanegraaf wijst op de Wet civielrechtelijk bestuursverbod: een bestuurder die faillissementsfraude heeft gepleegd, kan een bestuursverbod worden opgelegd. Het aansprakelijk stellen van mensen achter een rechtspersoon-bestuurder past daarom in die trend.

Michel Knapen