

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 10 oktober 2023
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19444
Onderwerp Advies

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Op 14 juli 2023 heeft het Tweede Kamerlid Van Raan het College van procureurs-generaal verzocht informatie te geven over de uitvoeringsconsequenties van het initiatiefwetsvoorstel houdende de Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide, kortweg de Wet strafbaarstelling ecocide. Het College ziet gezien dit verzoek aanleiding om de minister van Justitie en Veiligheid te adviseren over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en de voorzienbaarheid van de uitvoeringsconsequenties. Mogelijk kan dit advies behulpzaam zijn bij de verdere gedachtevorming rond de strafbaarstelling van ecocide. Een afschrift van dit advies is toegezonden aan de initiatiefnemer van het wetsvoorstel.

Het College stelt voorop dat het gezien de ernst van de problematiek begrip heeft voor de wens ernstige klimaat- en milieuproblemen, zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling, met alle beschikbare middelen aan te pakken. Als ultimum remedium kan het strafrecht daarin een rol vervullen. Het strafrecht is daarbij het meest zwaarwegende en verstrekkende middel dat de overheid kan inzetten om gedrag af te dwingen. Het College kan – met inachtneming van het voorgaande – instemmen met de keuze om het milieu als zelfstandig rechtsgoed via strafbaarstellingen te beschermen en verwelkomt de aanzet die de initiatiefnemer hiertoe doet. De introductie van de strafrechtelijke bescherming van het milieu als zelfstandig rechtsgoed is evenwel een koerswijziging. Hoewel er al geruime tijd strafbaarstellingen zijn die moeten bijdragen aan de bescherming van het milieu, is het belang dat de strafbaarstellingen rechtstreeks beschermen niet het milieu, maar de bescherming van leven, veiligheid of eigendom, of de uitvoering van voorwaarden gesteld bij vergunningen, ontheffingen en andere

bestuursrechtelijke ordeningsinstrumenten de een zorgplicht in het leven roepen. Gezien de nieuwe richting die hiermee wordt ingeslagen is het wenselijk dat grondig wordt nagedacht over de wijze waarop het milieu als rechtsgoed kan worden beschermd in het strafrecht. De uitkomst van de gedachtenvorming kan zijn dat er één of meer nieuwe strafbaarstellingen moeten komen. De reflectie kan in aanvulling daarop of in plaats daarvan ook leiden tot wijziging van bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht of sectorale wetgeving.

Bij het strafrechtelijk beschermen van het milieu door middel van het opstellen van nieuwe of gewijzigde strafbaarstellingen is het van belang rekening te houden met fundamentele strafrechtelijke principes en uitgangspunten. Zo zal het gedrag dat strafbaar wordt gesteld door de samenleving wel als onrechtvaardig (of wederrechtelijk) moeten worden aangemerkt, en moet de strafbaarstelling voldoende zekerheid bieden aan de burgers over welke gedragingen strafbaar zijn gesteld. Nieuwe strafbare feiten moeten bovendien in de praktijk kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht. Daarom dient bij de het opstellen van een nieuwe strafbaarstelling ook aandacht te zijn voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de strafbepaling. Het College merkt op dat zowel aan de fundamentele strafrechtelijke principes en uitgangspunten als aan de uitvoerbaarheid van het initiatiefwetsvoorstel meer aandacht mag worden besteed in de memorie van toelichting. De toelichting bevat een uitgebreide omschrijving van het probleem, maar slechts schetsen van de invulling van de voorgestelde oplossing. Het initiatiefwetsvoorstel van Van Raan kan in zoverre vooral worden gezien als een eerste aanzet voor een diepgaander wetgevingstraject waarin de strafrechtelijke bescherming van het milieu als zelfstandig rechtsgoed verder vorm en inhoud krijgt. Mogelijk kan een (rechtsvergelijkend) onderzoek door het WODC over de mogelijkheid om het milieu strafrechtelijk te beschermen daarbij dienstbaar zijn. Hoewel het College het voorliggende initiatief met sympathie begroot, acht het de strafbaarstelling van ecocide in de huidige vorm onuitvoerbaar.

1. Rechtvaardigheid en wederrechtelijkheid

Een basisbeginsel van het strafrecht is dat alleen kan worden gestraft wat onrecht is.¹ Een veelgebruikte maatstaf om te bepalen of er sprake is van onrecht, is door vast te stellen of aan anderen schade wordt toegebracht. Ook in het wetsvoorstel staat het schade toebrengen centraal. Het is daarbij niet een ander mens dat

¹ Een parafraze van de overweging van minister Modderman van Justitie in 1886 bij de totstandkoming van het huidige Wetboek van Strafrecht: "Dat alleen datgene mag gestraft worden, wat in de eerste plaats onrecht is. Dit is eene conditio sine qua non" Overgenomen uit J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer, par. I.2.5.

wordt geschaad, maar een milieu dat autonoom en los van menselijke belangen staat. Dit is ander perspectief dan gebruikelijk. Aangenomen dat een dergelijke 'niet-antropocentrische' vaststelling van schade tot op zekere hoogte mogelijk en wenselijk is – vrij van menselijke invloed zal een menselijke strafrechtspleging met menselijke verdachten vanzelfsprekend niet zijn – vraagt het nadenken over het schaden van niet-menselijke belangen om een eigen denkkader. Daarbij kan erop worden gewezen dat strafrechtjuristen vooral geoefend zijn in het nadenken over het toebrengen van schade aan menselijke belangen, en in mindere mate in het denken over schade aan niet-menselijke belangen. Door de noodzaak van een nieuw denkkader zijn er minder juridische vanzelfsprekendheden waarop kan worden teruggevallen bij de uitleg van de strafbepaling. Dit onderstreept het belang van een goed doordachte en toegelichte strafbaarstelling met een memorie van toelichting die handvatten geeft voor de toepassing.

Het bestaande perspectief dat het onrechtvaardig is om schade toe te brengen aan andere mensen, is slechts een vertrekpunt dat lang niet altijd onverkort van toepassing is. Ook het vertrekpunt dat het schaden van het milieu onrechtvaardig is, kan dus niet worden verabsoluteerd. In het algemeen is het toebrengen van schade niet onrechtvaardig als er redenen zijn die het toebrengen van schade kunnen rechtvaardigen. Om dit wat concreter te maken – en te koppelen aan een bekend rechtsgoed – kan de bescherming van de lichamelijke integriteit als voorbeeld worden genomen. In artikel 300 Sr is het strafbaar gesteld om een ander te mishandelen, dat wil zeggen om opzettelijk pijn of letsel toe te brengen. Het toebrengen van pijn of letsel aan een ander is echter niet altijd verkeerd en kan in verschillende situaties gerechtvaardigd zijn. Mogelijk vraagt iemand er zelf om dat hem pijn wordt toegebracht, bijvoorbeeld bij het laten zetten van een tatoeage. Mogelijk aanvaardt iemand het risico dat hem pijn of letsel of toegebracht, bijvoorbeeld door zich in een sport- en spelsituatie te begeven waar dit een bijbehorend risico is – denk aan een bokswedstrijd. Mogelijk is het toebrengen van pijn of letsel noodzakelijk voor het nastreven van een hoger belang, zoals het redden van iemands leven tijdens noodoperatie. Mogelijk is het toebrengen van pijn of letsel noodzakelijk in het belang van de samenleving, zoals de arrestatie van een tegenstribbelende verdachte met toepasselijk geweld. Kortom, een elementair strafrechtelijk uitgangspunt is dat een gedraging alleen ongerechtvaardigd is als er geen rechtvaardigingsgronden bestaan. Met andere woorden, gedrag is alleen ongerechtvaardigd als het wederrechtelijk is.

Op dit punt past een opmerking over een opmerkelijke passage in de memorie van toelichting. In de paragraaf getiteld '4.1.2. Wederrechtelijkheid: wat is de rol van de vergunning?' wordt toegelicht waarom wederrechtelijkheid geen bestanddeel van de voorgestelde strafbaarstelling is. In deze paragraaf wordt geïmpliceerd dat daarmee wederrechtelijkheid in het geheel geen rol speelt bij de beoordeling van de strafbaarheid van de gedragingen. Zo wordt overwogen dat

'het wederrechtelijkheidsvereiste' wordt losgelaten, en dat het toebrengen van elke schade onder de strafbaarstelling valt "ongeacht of daar een vergunning, ontheffing, vrijstelling of andere vorm van toestemming van de overheid aan ten grondslag ligt". Deze veronderstelling is in strijd met het genoemde, basale strafrechtelijke uitgangspunt dat elke strafbare gedraging wederrechtelijk moet zijn.² Is wederrechtelijkheid geen bestanddeel, dan wordt wederrechtelijkheid gebruikelijk aangeduid als 'element'. Ook als wederrechtelijkheid geen bestanddeel is, is het dus wel degelijk een voorwaarde voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Terug naar de vraag wanneer het toebrengen van schade aan het milieu onrechtvaardig is. De kern van de voorgestelde strafbare gedraging is het toebrengen van ernstige schade aan het milieu, waarbij de schade wijdverbreid of langdurig is. Een manier om vast te stellen wanneer de samenleving het toebrengen van schade aan het milieu onrechtvaardig vindt, is door te onderzoeken of gedrag wordt afgekeurd. In de huidige samenleving is het evident dat niet elke schade die aan het milieu wordt toegebracht wordt afgekeurd. Ook daadwerkelijk toegebrachte schade die ernstig, langdurig en wijdverbreid is, wordt met grote regelmaat gezien als gerechtvaardigd. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat het aanleggen van de Afsluitdijk, het droogmalen van Flevoland en het aanleggen van de Deltawerken hebben geleid tot veranderingen en verstoringen van het milieu die op zijn minst voor bepaalde dieren en planten ernstige, langdurige en wijdverbreide nadelige gevolgen hebben gehad. Dit werd en wordt door de meerderheid van de samenleving niet beschouwd als een ongerechtvaardigde gedraging.

De kernvraag die in het wetgevingstraject moet worden beantwoord over een mogelijke strafbaarstelling die het milieu moet beschermen is daarom: welke gedraging die schade toebrengt aan het milieu of gevaar daartoe doet ontstaan kan niet worden gerechtvaardigd? Het is niet aan het College van procureurs-generaal om deze vraag te beantwoorden. Dat is bij uitstek een politieke vraag. Een strafbaarstelling zal de grenzen moeten aangeven van wat volgens de meerderheid van de samenleving onrechtvaardig is. Een goede memorie van toelichting kan helpen de in de strafbaarstelling aangegeven grenzen te verduidelijken. Wordt een strafbaarstelling van kracht waarbij de grenzen onduidelijk zijn, dan wordt het de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie en daarna de rechter om de grenzen te bepalen. Het past echter slecht bij de verdeling van de verantwoordelijkheden in de trias politica als de rechterlijke macht – waartoe ook de officier van justitie behoort – op de plaats

² De Hullu 2021, par. III.3.1 spreekt over het wederrechtelijkheidsbeginsel als een beginsel vergelijkbaar met het schuldbeginsel.

van de wetgever gaat zitten. Bovendien dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat politieke en maatschappelijke discussies worden gejuridiseerd en op het bord van de rechter worden gelegd. Maatschappelijke meningsverschillen behoren in een democratisch debat te worden beslecht, niet door een rechterlijke uitspraak. Een duidelijke begrenzing van ongerechtvaardigd gedrag is een randvoorwaarde voor een goed uitvoerbare en effectieve strafbaarstelling.

Een specifieke uitwerking van de kernvraag is in hoeverre het beschikken over een vergunning, ontheffing, vrijstelling of andere vorm van toestemming van de overheid het toebrengen van schade aan het milieu rechtvaardigt. Ook die vraag zal in het verdere wetgevingstraject moeten worden beantwoord. Er kan – zoals gezegd – niet worden volstaan met het weglaten van wederrechtelijkheid als bestanddeel. Het College acht het overigens een vanzelfsprekend uitgangspunt dat als de overheid toestemming geeft voor bepaald gedrag, burgers en bedrijven die ter goede trouw zijn erop mogen vertrouwen dat hun gedrag niet verboden is. Anders dreigt de willekeur van een onbetrouwbare overheid. Daarmee is niet gezegd dat na overheidstoestemming alles maar mag en kan, maar wel dat er duidelijke kaders moeten zijn op basis waarvan burgers en overheid kunnen vaststellen welk gedrag de samenleving onaanvaardbaar acht. Alleen met dergelijke duidelijke kaders is het goed voorstelbaar dat een begrip als wederrechtelijkheid kan wordt uitgelegd als handelen in strijd met deze hogere norm in plaats van handelen in strijd met een bestuursrechtelijk, technisch voorschrift.³ Het College adviseert in de nieuwe strafbaarstelling en de toelichting daarop uitgebreid en met voldoende detail te beschrijven wanneer het toebrengen van schade aan het milieu (of het doen ontstaan van gevaar daarvoor) niet gerechtvaardigd is, ondanks dat bepaald gedrag is toegestaan door de overheid.

Wanneer is aangegeven in welke gevallen ongerechtvaardigde schade aan het milieu wordt toegebracht, zal vervolgens nog duidelijk moeten worden gemaakt waarom het noodzakelijk is om het strafrecht als meest zwaarwegend en verstrekkend instrument in te zetten om consequenties te verbinden aan het

³ In de memorie van toelichting wordt veelvuldig verwezen naar E. de Jong en M. Faure, 'De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling van ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving', NJB 2022, afl. 14, p. 1028-1039. De Jong en Faure stellen onder meer dat uit HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368 kan worden afgeleid dat de Hoge Raad het bestanddeel wederrechtelijkheid niet al te strikt wil uitleggen. Ook als deze analyse correct is, is de ruimte die de Hoge Raad biedt nog steeds beperkt. Ten eerst kan worden herhaald dat de wederrechtelijkheid ook als element nog steeds relevant is. Ten tweede koppelt de Hoge Raad de wederrechtelijkheid in deze uitspraak aan of de gedraging een gevaar oplevert voor de openbare gezondheid, en toetst vervolgens inhoudelijk of de gedraging nog past bij wat in de samenleving wordt beschouwd als een gerechtvaardigde omgang met asbest.

overtreden van de gestelde norm. In welke gevallen moeten gedragingen die leiden of kunnen leiden tot ongerechtvaardigde ernstige schade aan het milieu worden bestreden door de overheid? Welke gevallen kunnen het beste worden aangepakt via het bestuursrecht? In welke gevallen zijn de gedragingen waarmee ongerechtvaardigd ernstige schade aan het milieu wordt toegebracht van een zodanig karakter dat dit moet leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid? Maakt het uit welk verwijt kan worden gemaakt voor het toebrengen van de ernstige schade aan het milieu? Zo ja, kan dat dan ook tot uitdrukking worden gebracht in de strafbaarstelling? Het College verzoekt om dit soort vragen nadrukkelijk te beantwoorden bij de verdere uitwerking van de nieuwe strafbaarstelling.

2. Legaliteitsbeginsel

Het legaliteitsbeginsel is een ander fundamenteel rechtsbeginsel waarbij rekening moet worden gehouden bij het opstellen van een nieuwe strafbaarstelling. Het legaliteitsbeginsel is terug te vinden in onder meer artikel 7 EVRM, artikel 16 Grondwet en artikel 1 Wetboek van Strafrecht. Wat betreft de strafbaarstelling voor het schaden van het milieu zijn verschillende aspecten van het legaliteitsbeginsel van belang, te weten het verbod op strafbaarstelling met terugwerkende kracht en het gebod om tot toegankelijke en scherpe normen te komen (Bestimmtheitsgebot).

In artikel 7 lid 1 EVRM staat "Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde." Voor de meest ernstige misdrijven tegen de menselijkheid wordt een uitzondering gemaakt in artikel 7 lid 2 EVRM, maar de voorgestelde strafbaarstelling van 'ecocide' kan – ondanks de fonetische gelijkenis – niet op een lijn worden gesteld met genocide. De consequentie is dus dat niemand kan worden gestraft voor het toebrengen van ongerechtvaardigde schade aan het milieu als die gedraging is gepleegd voor de inwerkingtreding van de nieuwe strafbaarstelling. Ook niet als de gevolgen van deze gedragingen pas intreden na de inwerkingtreding. De in de paragraaf '4.1.2 De aard van de handeling' en op andere plekken in de memorie van toelichting casussen die als voorbeelden van ecocide worden gepresenteerd, kunnen dus nooit als zodanig worden vervolgd en berecht, omdat het gedragingen betreft die al zijn gepleegd voor de strafbaarstelling. Maar ook nadat een eventuele nieuwe strafbaarstelling in werking treedt, heeft het beginsel dat gedrag niet met terugwerkende kracht strafbaar kan worden gesteld consequenties. Als pas na verloop van tijd blijkt dat de gedragingen van een burger of bedrijf – die op dat moment ter goeder trouw de risico-inschatting had gemaakt dat de schade die zou worden toegebracht aan het milieu binnen de grenzen van het gerechtvaardigde zou blijven – toch ongerechtvaardigd waren, is het onwenselijk met terugwerkende kracht alsnog dit gedrag te bestraffen. Het College verzoekt in

de memorie van toelichting bij de nieuwe strafbaarstelling in te gaan op de verhouding tussen het beginsel dat gedragingen niet met terugwerkende kracht strafbaar kunnen worden gesteld en de nieuwe strafbaarstelling.

Het legaliteitsbeginsel vereist dat strafbaarstellingen voldoende precies zijn geformuleerd, zodat de burger zijn gedrag erop kan aanpassen. Bij de uitleg van artikel 7 EVRM legt het EHRM daarbij onder meer de nadruk op de voorzienbaarheid en voorspelbaarheid van welk gedrag op basis van de delictsomschrijving wordt verboden – het Bestimmtheitsgebot dan wel lex certa-beginsel. De delictsomschrijving van de voorgestelde strafbaarstelling staat op gespannen voet met dit beginsel. De delictsomschrijving ziet op het opzettelijk uitvoeren van een gedraging waarmee ernstige schade wordt toegebracht aan het milieu, terwijl de schade langdurig of wijdverbreid is.⁴ De schade moet worden toegebracht door actief te handelen of door na te laten om te handelen. Een nadere omschrijving van gedraging wordt niet gegeven. Dit is de ruimst mogelijke omschrijving van een gedraging. Het in te treden gevolg is niet alleen daadwerkelijk ontstane schade, maar ook het laten ontstaan van gevaar op schade. Dit betreft de ruimst mogelijke omschrijving van het gevolg van een gedraging. Met schade toebrengen wordt bedoeld het veroorzaken van voor het milieu nadelige veranderingen of verstoringen. Dit is een ruime omschrijving van schade. Milieu wordt vervolgens ook nog erg breed gedefinieerd als “het geheel van voorwaarden en invloeden binnen de fysieke leefomgeving die voor de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen van belang zijn.” Het valt daarbij op dat in de memorie van toelichting telkens de keuze wordt gemaakt om voor de meest ruime uitleg van de gebruikte bestanddelen te komen.

De voorgestelde strafbaarstelling van ecocide bevat vrijwel uitsluitend ruime bestanddelen. De enige afbakening is dat de schade ernstig en langdurig dan wel wijdverbreid moet zijn. Wat ernstige schade is, wordt echter niet duidelijk. De definitie van de ernst van de schade in de voorgestelde strafbepaling (lid 2 sub b

⁴ De opzet moet volgens de memorie van toelichting zijn gericht op de gedraging en niet op het gevolg van de gedraging. Is dit inderdaad de bedoeling, dan heeft de eis van opzet weinig tot geen toegevoegde waarde. De gedraging is immers niet gespecificeerd. In het algemeen zijn de meeste gedragingen op zichzelf intentioneel. Opzet op een ongespecificeerde gedraging zou de aansprakelijkheid enorm verruimen. Gezien de formulering van de delictsomschrijving ziet de opzet overigens wel degelijk op het intreden van het gevolg. Bij een gebrek aan een duidelijke omschrijving van de gedraging is opzet op het gevolg ook noodzakelijk om de bij misdrijven vereiste mens rea nog enig gewicht te geven.

onder 1^o) is soort een tautologie: ernstig = zeer ernstig. Ook wijdverbreid en langdurig zijn zeer ruim geformuleerd.⁵ De delictsomschrijving biedt daarmee weinig houvast voor een burger om zijn gedrag op aan te passen. De ruime omschrijving biedt ook voor het openbaar ministerie geen houvast bij het nemen van beslissingen over de opsporing en vervolging. Evenmin is het voor de rechter bij de berechting duidelijk op welk gedrag de delictsomschrijving betrekking heeft. Voorzienbaar is dat het jaren gaat kosten voordat door middel van rechterlijke uitspraken de delictsomschrijving nader is ingevuld.

Een letterlijke interpretatie van deze ruime omschrijving zorgt ervoor dat veel gedragingen onder de delictsomschrijving vallen die evident niet als onrechtvaardig worden beschouwd. Gesteld zou kunnen worden dat elke Nederlander zich bewust is van de aanmerkelijke kans dat zijn gedrag een bijdrage levert aan (of op zijn minst het gevaar laat ontstaan op) het toebrengen van ernstige, wijdverbreide en langdurige schade aan het milieu, door op grotere ecologische voet te leven dan voor iedere persoon beschikbaar is. Het kan echter niet de bedoeling van de initiatiefnemer zijn dat het gedrag van elke Nederlander strafbaar wordt gesteld. De term ecocide impliceert juist dat het alleen gaat om de meest ernstige vormen van schade die aan het milieu kunnen worden toegebracht – dat het gaat om de meest uitzonderlijke gedragingen. In dat licht rijst de vraag waarom voor de ruimste omschrijvingen gekozen is of het begrip ecocide hiermee niet te licht wordt ingevuld? Het College verzoekt om in de delictsomschrijving van de nieuwe strafbaarstelling rekening te houden met de reikwijdte van de strafbaarstelling, en alleen het gedrag strafbaar te stellen dat ook daadwerkelijk als onrechtvaardig moet worden aangemerkt.

Uit de memorie van toelichting ontstaat de indruk dat het ook voor de initiatiefnemer nog niet geheel duidelijk is wat de precieze reikwijdte van de strafbepaling zou moeten zijn. In paragraaf '4.1.2 De aard van de handeling' wordt overwogen: "De beoogde actoren zijn de grote vervuilende bedrijven. De initiatiefnemer beoogt niet kleinschalige vormen van vervuiling door het midden- en kleinbedrijf waarbij geen duidelijke verantwoordelijkheid voor ernstige en langdurige of wijdverbreide schade toe te wijzen is aan de ondernemer, zonder meer onder de strafbaarstelling te laten vallen." Deze overweging roept enkele fundamentele vragen op. Waarom staat in de delictsomschrijving 'degene' (waaronder alle natuurlijke personen en rechtspersonen vallen) als alleen rechtspersonen met een bepaalde kwaliteit worden aangesproken?⁶ Wat wordt

⁵ Zo raakt het weggraven van een mierenhoop 'een groot aantal van een bepaalde diersoort' en is elk gat dat in een rots wordt gehakt 'onomkeerbaar'.

⁶ Een nog verdere specificatie is te vinden in paragraaf 4.3 getiteld 'Normadressaten: natuurlijke personen als primair normadressaat'. Daarin staat dat primair de feitelijk leidinggevendenden van een

ermee bedoeld dat bij het midden- en kleinbedrijf 'geen duidelijke verantwoordelijkheid' is toe te wijzen? Ziet dit op het ontbreken van opzet of causaliteit? Wordt hiermee geïmpliceerd dat er pas sprake is van strafbaar gedrag als het rechtstreekse gevolg van het gedrag waarmee schade wordt toegebracht de enige oorzaak is van de ernstige schade? Of de belangrijkste oorzaak? En wat wordt bedoeld met 'zonder meer'? Wanneer zou gedrag waarbij 'geen duidelijke verantwoordelijkheid' voor het midden- en kleinbedrijf is toe te wijzen dan wel strafbaar kunnen zijn? Het College adviseert om bij een verdere doordenking van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting meer houvast te bieden voor de uitleg van de nieuwe strafbaarstelling.

3. Uitbreiding van de rechtsmacht

Onderdeel van het wetsvoorstel is de uitbreiding van de rechtsmacht van de Nederlandse Staat voor de overtreding van de voorgestelde strafbaarstelling van ecocide. Voorgesteld wordt om de strafbaarstelling van ecocide toe te voegen aan de lijst met strafbare feiten in artikel 7 lid 2 Sr waarvoor geen dubbele strafbaarheid is vereist.

In de eerste plaats merkt het College op dat het niet vereisen van dubbele strafbaarheid voor ecocide zich slecht lijkt te verhouden tot de uitgangspunten die door de minister van Justitie eerder zijn ingenomen.⁷ De minister noemt als voorwaarde dat het moet gaan om strafbare feiten die de rechtsorde ernstig schokken, zoals feiten die inbreuk maken op de menselijke waardigheid. Het is duidelijk dat de voorgestelde strafbaarstelling niet ziet op het maken van inbreuk op de menselijke waardigheid. Daarom zal in de memorie van toelichting nader moeten worden toegelicht waarom het plegen van ecocide dermate ernstig is, dat het moet worden beschouwd als een strafbaar feit gelijkwaardig aan het inbreuk maken op de menselijke waardigheid. Verduidelijkt zal ook moeten worden waarom door ecocide de rechtsorde zo ernstig wordt geschokt dat er een uitzondering moet worden gemaakt op het uitgangspunt dat Nederland geen inbreuk maakt op de soevereiniteit van andere staten. Deze nadere motivering kan niet los worden gezien van het bovenstaande verzoek om uitgebreid en in voldoende detail te beschrijven welke gedraging daadwerkelijk strafbaar wordt gesteld. Pas als hierover duidelijkheid ontstaat, kan een goede inschatting worden gemaakt van de ernst van de strafbaar gestelde gedraging.

rechtspersoon zouden moeten worden vervolgd. Zoals gezegd blijkt dit niet uit de delictsomschrijving.

⁷ Kamerstukken II 2003-2004, 29 451, nr. 1, p. 14.

Een tweede voorwaarde die de minister benoemt, is dat de eis van dubbele strafbaarheid alleen buiten toepassing kan blijven indien het feiten betreft die ook in veel andere landen als ernstig worden aangemerkt. Er bestaan twijfels of aan deze voorwaarde wordt voldaan. In de memorie van toelichting wordt een overzicht gegeven van de internationale normering van het toebrengen van schade aan het milieu. Uit dit overzicht blijkt dat de gedachtenvorming hierover in volle gang is, maar dat dit nog niet heeft geleid tot uitgebreide internationale normering of consensus over de wijze waarop die normering dient plaats te vinden. Dat ecocide in veel landen als ernstig wordt aangemerkt, zal daarom verder moeten worden onderbouwd.

Daar komt bij dat de ratio van de dubbele strafbaarheid is, dat de Nederlandse overheid niet zomaar Nederlandse burgers en bedrijven kan gaan vervolgen voor gedragingen die in het land waar ze worden uitgevoerd volkomen legaal zijn. Net zoals dat in Nederland erop mag worden vertrouwd dat gedragingen waarvoor de overheid een vrijstelling, vergunning of zelfs opdracht heeft gegeven niet strafbaar zijn, moet dit uitgangspunt ook worden gehanteerd voor buitenlandse overheden. Internationale samenwerking is gebaseerd op het uitgangspunt van respect voor de soevereiniteit van vreemde staten en solidariteit met het recht van die vreemde staten. Dit is een belemmering voor de vervolging van de gevallen die in de memorie van toelichting worden genoemd, zoals een bedrijf dat met toestemming van de Filipijnse overheid overgaat tot inpoldering van natuurgebieden in de Filipijnen of een bedrijf dat met toestemming van de Braziliaanse overheid overgaat tot de kap van bomen in de Amazone.

Naast de inhoudelijk bezwaren tegen de uitbreiding van de rechtsmacht zijn er ook praktische bezwaren. Om een verdachte te kunnen vervolgen voor de strafbaargestelde ecocide is het noodzakelijk dat er een opsporingsonderzoek wordt gedaan in de vreemde staat waar het strafbare feit is gepleegd. Voor het verrichten van onderzoekshandelingen in andere staten is de instemming van de overheden van deze staten nodig. Veelal zal er een rechtshulpovereenkomst nodig zijn om bijvoorbeeld bewijsmateriaal naar Nederland te halen en om getuigen in de betreffende vreemde staat te horen. Met lang niet alle landen heeft de Nederlandse Staat afspraken gemaakt over rechtshulp in strafzaken. Is er wel een rechtshulpovereenkomst dan wordt voor het verlenen van hulp – in ieder geval buiten de Europese Unie – vaak dubbele strafbaarheid vereist. Een bijkomende overweging van de minister van Justitie is de volgende: "Lopen de verschillen in de beoordeling en de beleving van de strafwaardigheid van bepaalde gedragingen te zeer uit elkaar, dan is het niet realistisch om erop te rekenen dat van het land dat anders denkt over de ernst van het aldaar gepleegde feit dan Nederland, de medewerking kan worden verkregen die nodig is om in Nederland een succesvolle

strafvervolgning in te stellen".⁸ Ervaringen uit het verleden leren dat een opsporingsonderzoek naar ernstige milieudelicten in vreemde staten niet kan worden uitgevoerd als de vreemde staat geen medewerking verleend. Het opsporingsonderzoek tegen Trafigura is daar een voorbeeld van.⁹

4. Uitstel van verdere reactie en uitvoeringsconsequenties

In de bovenstaande drie paragrafen zijn vragen gesteld over de voorgestelde strafbaarstelling in verhouding tot twee elementaire strafrechtelijke beginselen, het wederrechtelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel en is gewezen op enkele voorzienbare knelpunten bij de uitbreiding van de rechtsmacht. Het College acht het gezien de gestelde vragen noodzakelijk dat de voorgestelde strafbaarstelling verder wordt doordacht. Het College ziet daarom op dit moment af van een nadere reflectie op onderwerpen als (zonder volledig te zijn) de verhouding tussen de nieuwe strafbaarstelling en de bestaande strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafvordering en de Wet economische delicten, de mogelijkheid van slachtofferschap van een strafbaarstelling die het milieu beschermt, de causaliteit tussen gedraging en schade, de vaststelling van omvang van de schade en de relatieve competentie van de rechtbanken. Evenmin heeft het in dit stadium veel toegevoegde waarde te proberen in te schatten wat de uitvoeringsconsequenties zijn van het wetsvoorstel. Zolang er nog zoveel onbeantwoorde vragen openstaan over de voorgestelde strafbaarstelling is een reële inschatting van de werklastgevolgen voor het openbaar ministerie onmogelijk.

Het vorenstaande laat onverlet dat het College de gedachtevorming over de bescherming van het milieu als zelfstandig rechtsgoed in de vorm van een (of meerdere) strafbaarstelling(en) in het Wetboek van Strafrecht en de aanzet daartoe van de initiatiefnemer verwelkomt. De maatschappelijke vraag naar bescherming van het milieu door de overheid is immers actueel en dringend. Het College hoopt dan ook dat het bovenstaande advies behulpzaam is bij de verdere doordenking. Indien de gedachtenvorming over de voorgestelde strafbaarstelling uitmondt in een nieuw of volgend wetsontwerp, wordt het College graag weer in de gelegenheid gesteld om te adviseren over de uitvoerbaarheid en de uitvoeringsconsequenties van de nieuwe of gewijzigde strafbaarstellingen.

⁸ Kamerstukken II 2003-2004, 29 451, nr. 1, p. 13.

⁹ Zie de overwegingen van het Gerechtshof 's-Gravenhage 12 april 2011,

ECLI:NL:GHSGR:2011:BQ1012 over de haalbaarheid in reactie op een artikel 12 Sv-klacht onder 32.

Datum 10 oktober 2023
Ons kenmerk PaG/KOAT/19444
Pagina 12/12

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal