

Vergaderjaar 2023–2024

**36 475**

## **Voorstel van wet van het lid Van Raan houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van ecocide (Wet strafbaarstelling ecocide)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

I.	ALGEMEEN DEEL	2
Hoofdstuk 1.	Inleiding	2
1.1.	Introductie	2
1.2.	Achtergrond/context	7
1.3.	Ontwikkeling van het begrip ecocide	14
1.4.	Conclusie	20
Hoofdstuk 2.	Huidig stelsel milieu(straf)recht in Nederland	20
2.1.	Inleiding	20
2.2.	Bestuursrechtelijk milieurecht	21
2.3.	Strafrecht	23
2.4.	Europees milieustrafrecht	29
2.5.	Overige internationale context	31
Hoofdstuk 3.	Tekortkomingen huidig stelsel	32
3.1.	Inleiding	32
3.2.	Tekortkoming 1: Ontbreken ecocentrische strafbaarstelling in WvSr	32
3.3.	Tekortkoming 2: Administratieve afhankelijkheid milieustrafrecht	34
3.4.	Tekortkoming 3: Beperkte vervolging grensoverschrijdende milieuschade	43
Hoofdstuk 4.	Inhoud van het wetsvoorstel	45
4.1.	Inleiding	45
4.2.	Inhoud strafbaarstelling	45
4.3.	Keuze voor combinatie krenkings- en gevaarzettingsdelict	57
4.4.	Normadressaten: natuurlijke personen als primaire normadressaat	57
4.5.	Extraterritoriale rechtsmacht	57
4.6.	Strafmaat en verjaring	60
Hoofdstuk 5.	Verhouding tot (hoger) recht	61
5.1.	Verhouding tot artikel 21 Grondwet	61
5.2.	Verhouding tot internationaal recht	61
5.3.	Verhouding tot Europees recht	61
Hoofdstuk 6.	Financiële, administratieve en handhavingsconsequenties	62

<b>Inhoudsopgave</b>		
Hoofdstuk 7.	Adviezen en consultaties	63
7.1.	Verscheidene reacties	63
7.2.	Voornaamste voor- en tegenargumenten	62
7.3.	Voornaamste reacties burgers en organisaties	65
7.4.	Voornaamste manieren waarop respondenten willen/kunnen bijdragen	66
II.	ARTIKELGEWIJS	66

## I. Algemeen deel

### Hoofdstuk 1. Inleiding

#### 1.1. Introductie

##### 1.1.1. Achtergrond wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer een nieuwe norm in het strafrecht te introduceren: dat het milieu een intrinsieke waarde heeft en dat de ernstige aantasting van dat milieu, door een menselijk handelen of nalaten, strafbaar moet worden. Om het handhaven van deze nieuwe norm mogelijk te maken, wordt in het Nederlandse strafrecht het begrip «ecocide» geïntroduceerd: de strafbare en ernstige aantasting van het milieu door (potentieel) schadetoebrengend handelen of nalaten. Daartoe wordt het plegen van ecocide als autonoom strafbaar feit opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.

Het strafrecht heeft een belangrijke signaalfunctie. Norm- en strafbaarstellingen weerspiegelen heersende opvattingen in de samenleving en sanctioneren gedrag dat in strijd is met die opvattingen. Gezien de huidige maatschappelijke opvattingen over het belang van klimaat, natuur en milieu is het uitblijven van strafrechtelijk sanctioneren van ernstige milieuschade niet langer gerechtvaardigd.

Daarnaast heeft het strafrecht een afschrikwekkende functie, waarvan een preventieve werking uitgaat richting (potentiële) schadelijke activiteiten voor het milieu. De strafbaarstelling van ecocide voorkomt daarmee toekomstige, ernstige milieuschade. De huidige milieuwetgeving biedt thans onvoldoende bescherming tegen die ernstige milieuschade, terwijl de ernst van de biodiversiteits-, klimaat- en vervuilingsscrises toeneemt.<sup>1</sup> De voornaamste leemte in het tekortschietende milieustrafrecht betreft het gebrek aan een ecocentrische strafbaarstelling op basis waarvan grote, vervuilende bedrijven vervolgd kunnen worden voor ernstige vormen van milieuschade, zonder dat die bedrijven zich ter rechtvaardiging daarvan kunnen beroepen op een verleende vergunning (de «administratieve afhankelijkheid»). Bij de excessieve gevallen waarbij ernstige milieuschade wordt veroorzaakt, dient een hogere norm te prevaleren boven de voorwaarden die zijn vastgelegd in een vergunning. Met dit wetsvoorstel wordt met de strafbaarstelling van ecocide een

<sup>1</sup> Zie onder meer de rapporten van de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid over de overlast veroorzaakt door industrie en de rol van de overheid hierin en de recente onderzoeken naar de uitvoering van VTH-taken door de omgevingsdiensten: de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, April, 2023; Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de Leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, maart 2021. Berenschot, *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, Evaluatie van het instrumentarium*, oktober 2019.

Algemene Rekenkamer, *Een onzichtbaar probleem – Gebrek aan data over milieucriminaliteit en – overtredingen*, januari 2021.

Algemene Rekenkamer, *Handhaven in het duister – De aanpak van milieucriminaliteit en – overtredingen*, deel 2, juni 2021.

dergelijke hogere norm geïntroduceerd in het strafrecht. Tegen deze achtergrond is aanwending van het strafrecht gelegitimeerd om ecocide en de huidige problematiek waar het milieustrafrecht mee te kampen heeft tegen te gaan.

Een belangrijke opmerking vooraf. In deze memorie van toelichting worden soms als voorbeeld bedrijven bij naam en toenaam genoemd. Het is normaal gesproken ongebruikelijk om voorbeelden waarop een nieuwe strafbaarstelling van toepassing zou kunnen zijn direct met naam en toenaam te noemen in een memorie van toelichting; die beoordeling is immers uiteindelijk aan de rechter. De initiatiefnemer is zich hier terdege van bewust. Omdat het hier een geheel nieuwe strafbaarstelling betreft acht de initiatiefnemer het gerechtvaardigd en noodzakelijk om specifieke gevallen uit te lichten ter afbakening en verduidelijking van het wetsvoorstel, echter uitsluitend en slechts als voorbeeld. Waar relevant worden bijvoorbeeld bedrijfstakken of type bedrijven gehanteerd.

### 1.1.2. Milieuschade- en vervuiling

Overall ter wereld zien we dat bedrijven en zelfs overheden grove vormen van milieuschade aanrichten als gevolg van industrieel, op winst gericht, handelen. Op internationale schaal zien we bijvoorbeeld grootschalige vormen van ontbossing ten behoeve van de aanleg van onder andere soja- en palmolieplantages, destructieve mijnbouwprojecten voor de winning van kritieke mineralen zoals kobalt, lithium en nikkel, teerzand-oliewinning met catastrofale gevolgen voor flora en fauna, ambitieuze landaanwinningsprojecten die gehele ecosystemen vernietigen, oliewinningsprojecten die de klimaatcrisis verergeren, gasextractieprojecten die een landschap ernstig aantasten, grootschalige lozingen van giftige chemicaliën door bedrijven uit de textielindustrie, en de decimering van bijenkolonies als gevolg van het gebruik van pesticiden in de landbouw. Maar ook in ons eigen land staat het milieu onder grote druk. De staat van de Nederlandse natuur is «*ronduit slecht*», aldus de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.<sup>2</sup> Ook het RIVM komt tot die conclusie: «*De vitaliteit van onze ecosystemen staat onder grote druk. De draagkracht en veerkracht van de natuurlijke systemen in Nederland hebben hun grens bereikt en schieten steeds meer tekort. Er dreigt onomkeerbare schade. Dit leidt tot verlies aan natuurlijk kapitaal, zoals bestuiving, natuurlijke plaagonderdrukking en voedselproductie, met grote gevolgen voor de leefbaarheid, gezondheid en economie*». Als verantwoordelijk voor deze schade wordt gewezen naar de «*uitputting van de bodem en verontreiniging van bodem, water en lucht*».<sup>3</sup> Insecten en vogelsoorten sterven uit door omvorming van natuur tot intensieve landbouwgrond en vervuiling door stikstof, pesticiden en kunstmest.<sup>4</sup> PFAS en microplastics belanden in het milieu waar ze grote schade dreigen toe te brengen aan levende wezens, inclusief de mens.<sup>5</sup> Het Nederlandse kabinet haalt de doelen voor

<sup>2</sup> Nederlandse Omroep Stichting. «Rapport: Ronduit Slecht Gesteld Met Natuur, Nederlands Beleid Schiet Tekort.» Nos.nl, 23 Maart 2022, <https://nos.nl/artikel/2422414-rapport-ronduit-slecht-gesteld-met-natuur-nederlands-beleid-schiet-tekort>

<sup>3</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Milieu: Achterstand En Acceleratie. Managementpresentatie. 19 Mei 2022, p. 6 en 35.

<sup>4</sup> Nederlandse Omroep Stichting, «Weer tonnen voor korhoenders die dood blijven gaan op de Sallandse Heuvelrug», 10 juni 2021. <https://nos.nl/artikel/2384412-weer-tonnen-voor-korhoenders-die-dood-blijven-gaan-op-de-sallandse-heuvelrug>;

<sup>5</sup> Zie over de gevaren van PFAS, bijvoorbeeld Sys, M. «Een veilige PFAS-waarde in drinkwater bestaat niet», Follow the Money, 12 September 2022, <https://www.ftm.nl/artikelen/pfas-normen-in-vs-verlaagd-of-horel>, S. «Revealed: the Massive contamination of Europe by PFAS «forever chemicals»». Le Monde, 24 Februari 2023, [https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2023/02/23/revealed-the-massive-contamination-of-europe-by-pfas-forever-chemicals\\_6016906\\_8.html](https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2023/02/23/revealed-the-massive-contamination-of-europe-by-pfas-forever-chemicals_6016906_8.html).

stikstofdaling niet<sup>6</sup> en Nederland is in 2022 uitgeroepen tot Europees kampioen in het financieren van projecten in het buitenland die leiden tot (grootschalige) ontbossing.<sup>7</sup> Voorts rapporteerde de Plastic Soup Foundation dat Nederland met tweehonderd miljoen kilo per jaar aan plastic afval-export de koploper van plastic afvalstorting in het buitenland is.<sup>8</sup>

### 1.1.3. Maatschappelijke betrokkenheid

Nederlandse burgers voeren op grote schaal actie tegen (de oorzaken van) de verscheidene klimaat- en milieucrisis. Zo eisen activisten van Greenpeace en Extinction Rebellion dat Schiphol een klimaatplan presenteert om – als één van de grootste uitstoters van Nederland – haar CO<sub>2</sub>-uitstoot drastisch te verlagen.<sup>9</sup> Tegelijkertijd procederen tientallen luchtvaartorganisaties in een kort geding tegen de Nederlandse staat om de voorgenomen krimp van Schiphol te voorkomen die juist noodzakelijk is om de gestelde klimaat- en milieudoelstellingen te realiseren.<sup>10</sup> Ook tegen de voorgenomen plannen van het kabinet om de NAM en Shell gasboring onder de Wadden te vergunnen en de miljardensubsidiëring van de fossiele industrie door de Nederlandse staat komen duizenden bezorgde burgers in actie.<sup>11</sup>

Ook in rechte trekken burgers, mede vertegenwoordigd door belangenorganisaties, op tegen de gevaren van klimaat- en milieuvervuiling. Zo is de Nigeriaanse dochtervennootschap van Shell in 2021 door het Gerechtshof Den Haag in een civielrechtelijke procedure aansprakelijk gehouden voor de gevolgen van twee olie lekkages in Nigeria.<sup>12</sup> Olielekkages zijn in de Nigerdelta aan de orde van de dag – tussen 2011 en 2021 waren er bijna 10.000 olie lekkages – en hebben een verwoestend effect op het milieu en de leefomgeving. Als gevolg daarvan kampt de lokale bevolking met grootschalige vervuiling van (landbouw)grond, lucht en grondwater, zure

<sup>6</sup> van der Boon, Vasco. «Planbureau: kabinet haalt zijn ammoniakdoel niet.» FD.nl, 28 februari 2023. [https://fd.nl/politiek/1468817/planbureau-kabinet-haalt-zijn-ammoniakdoel-niet?utm\\_medium=social&utm\\_source=app&utm\\_campaign=earned&utm\\_content=20230228&utm\\_term=app-ios&gift=qLFmy](https://fd.nl/politiek/1468817/planbureau-kabinet-haalt-zijn-ammoniakdoel-niet?utm_medium=social&utm_source=app&utm_campaign=earned&utm_content=20230228&utm_term=app-ios&gift=qLFmy)

<sup>7</sup> Milieudefensie. «Nederland is Europees kampioen financiering ontbossing». 6 December 2021, <https://milieudefensie.nl/actueel/nederland-is-europees-kampioen-financiering-ontbossing#:~:text=Nederlandse%20banken%2C%20verzekeraars%20en%20pensioenfondsen%20geven%20geld%20aan%20bedrijven%20die,landen%20als%20Brazili%C3%AB%20en%20Indonesi%C3%AB.>

<sup>8</sup> Hettema, Bart en Josefin Hoenders. «Nederland is kampioen plastic afval exporteren, Plastic Soup Foundation wil een verbod.» EenVandaag, 9 september 2022, <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/nederland-is-kampioen-plastic-afval-exporteren-plastic-soup-foundation-wil-een-verbod/#:~:text=Vorig%20jaar%20exporteerde%20Nederland%20ruim,exporteerden%20in%202021%20meer%20plasticafval.>

<sup>9</sup> «Actie op Schiphol – Greenpeace Nederland.» Greenpeace Nederland, 2022, <https://www.greenpeace.org/nl/actie-op-schiphol/#:~:text=Wat%20is%20de%20actie%3F,\luchten%20kan%20niet%20meer.>

<sup>10</sup> Benjamin, Jan. «Kort geding tegen de Staat over krimp van Schiphol: 29 advocaten en heel veel technische details.» NRC, 21 Maart 2023, [www.nrc.nl/nieuws/2023/03/21/kort-geding-tegen-de-staat-over-krimp-van-schiphol-29-advocaten-en-heel-veel-technische-details-a4160102](https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/21/kort-geding-tegen-de-staat-over-krimp-van-schiphol-29-advocaten-en-heel-veel-technische-details-a4160102). Accessed 15 May 2023.

<sup>11</sup> Zie Ekker, H. «Betogers willen einde fossiele subsidies, zo zit dat in Nederland.» NOS.nl, 27 januari 2023, <https://nos.nl/artikel/2461507-betogers-willen-einde-fossiele-subsidies-zo-zit-dat-in-nederland; Zo'n 700 klimaativisten aangehouden bij demonstratie XR op A12>. Trouw.nl, 11 Maart 2023, [https://nos.nl/artikel/2454023-doe-het-niet-protest-tegen-nieuwe-boringen-waddenzee.](https://www.trouw.nl/binnenland/zo-n-700-klimaativisten-aangehouden-bij-demonstratie-xr-op-a12-bf2232e7/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F; Nederlandse Omroep Stichting, «doe het niet!» Protest tegen nieuwe boringen Waddenzee.», NOS.nl 26 November 2022, <a href=)

<sup>12</sup> de Rechtspraak. «Shell Nigeria aansprakelijk voor olie lekkages Nigeria.» 29 januari 2021, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechthoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Shell-Nigeria-aansprakelijk-voor-olielekkages-Nigeria.aspx>. Zie de rechterlijke uitspraken ECLI:NL:GHDA:2021:132; ECLI:NL:GHDHA:2021:133; ECLI:NL:GHDHA:2021:134.

regen en grote tekorten aan schoon drinkwater en voedsel door mislukte oogsten.<sup>13</sup> Daarnaast leiden de oliekkages tot hoge kindersterfte en aanzienlijke afname van de levensverwachting.<sup>14</sup> Restauratie en het schoonmaken van de olieklekken gaat uiterst traag. Decennia na olieklekken is op sommige plekken nog steeds niet schoongemaakt.<sup>15</sup>

Op initiatief van burgers en belangenorganisaties heeft de Nederlandse Staat zich voor de rechter moeten verantwoorden over haar klimaatbeleid. In de Urgenda-zaak is de Staat door de rechter verplicht om zich aan haar eigen afspraak te houden om de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2020 met 25% te verminderen ten opzichte van 1990.<sup>16</sup> Daarnaast is de Nederlandse Staat in zaken over de stikstofdepositie meermaals door de Raad van State gedwongen om haar aanpak van stikstofvervuiling te herzien.<sup>17</sup>

Omwonenden van de Tata Steel fabriek in Noord Holland voeren al jaren op verschillende fronten actie tegen de zeer milieuschadelijke uitstoot van de fabriek, die de gezondheid van plant, dier en mens ernstig aantast.<sup>18</sup> Ze spanden meerdere bestuursrechtelijke procedures aan tegen de vergunningverlening aan Tata Steel om deze schadelijke stoffen te mogen uitstoten, met gering succes. In mei 2021 deed een advocaat namens een groep omwonenden, (zorg)professionals en belanghebbende milieu- en gezondheidsorganisaties, aangifte tegen de leidinggevenden van Tata Steel. De aangifte betreft het «opzettelijk en wederrechtelijk in de lucht, bodem of oppervlaktewater brengen van schadelijke stoffen waardoor gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is». Naar aanleiding van deze aangifte kondigde het Openbaar Ministerie in februari 2022 aan een strafrechtelijk onderzoek te starten naar Tata Steel.<sup>19</sup> Chemours is in een lopende procedure bij de rechtbank Rotterdam inmiddels in een tussenvonnis aansprakelijk gehouden voor de schade die de omliggende gemeenten hebben geleden vanwege schadelijke PFOA-uitstoot, waarover Chemours onjuiste inlichtingen heeft verstrekt. Om die reden kan Chemours zich niet achter de verleende vergunning verschuilen.<sup>20</sup> In de kwestie rondom Chemelot gaat het eveneens om de lozing van bepaalde

<sup>13</sup> Chijioke, Niger Delta oil spills bring poverty, low crop yields to farmers.» *Aljazeera.com*, 9 September 2022, <https://www.aljazeera.com/features/2022/9/9/niger-delta-oil-spills-bring-poverty-low-crop-yields-to-farmers>; Aljazeera, Environment. «Niger Delta decries slow cleanups, decades after oil spills», *Aljazeera.com* dec 2022., zie, <https://www.aljazeera.com/features/2022/12/20/un-recommended-cleanup-of-delta-pollution-lags>.

<sup>14</sup> Aljazeera, Environment. «Niger Delta decries slow cleanups, decades after oil spills», *Aljazeera.com* dec 2022., zie, <https://www.aljazeera.com/features/2022/12/20/un-recommended-cleanup-of-delta-pollution-lags>.

<sup>15</sup> Saint, «Niger Delta decries slow cleanups, decades after oil spills», *Aljazeera.com*, december 2022, <https://www.aljazeera.com/features/2022/12/20/un-recommended-cleanup-of-delta-pollution-lags>.

<sup>16</sup> De Staat voerde overigens het vonnis van de rechter in de zaak Urgenda versus de Nederlandse Staat om de Nederlandse uitstoot in 2020 terug te dringen naar 25% minder dan in 1990 niet uit. Zie: Urgenda. «Urgenda terug naar de rechter om nakoming vonnis».

*Urgenda.nl*, juni 2022, <https://www.urgenda.nl/urgenda-terug-naar-rechter-om-nakoming-vonnis/>

zie voor de rechtszaak arrest HR (Urgenda) ECLI:NL:PHR:2019:887

<sup>17</sup> De Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. Zie Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:1603

<sup>18</sup> Zie voor de zorgen met betrekking tot de menselijke gezondheid, Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/18693/industrie-en-omwonenden>. Zie ook Lemm, Wouter. «Tata Steel(T): De Vervuiling van Tata Steel Voor Mens, Dier En Natuur – Greenpeace Nederland.» *Greenpeace Nederland*, 24 april 2023, [www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/57518/wat-tata-van-ons-steelt-de-vervuiling-van-tata-steel-voor-mens-dier-en-natuur/#:~:text=Van%20alle%20staalfabrieken%20in%20Europa](http://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/57518/wat-tata-van-ons-steelt-de-vervuiling-van-tata-steel-voor-mens-dier-en-natuur/#:~:text=Van%20alle%20staalfabrieken%20in%20Europa).

<sup>19</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*. April 2023, <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/18693/industrie-en-omwonenden>, p. 72. Meer informatie over de aangifte. *Frissewind.nu*, 6 februari 2022 <https://www.frissewind.nu/aangifte/>;

<sup>20</sup> Rechtbank Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987.

stoffen, te weten duizend kilo's microplastics per jaar die in de Maas worden geloosd, terwijl pas in januari 2024 een tussenrapportage moet worden opgeleverd waarin de mogelijk schadelijke effecten op het milieu en de gezondheid zijn onderzocht. De Plastic Soup Foundation noemt dit «de wereld op zijn kop»: «*De aankomende tweeënhalve jaar mag het chemische industrie-complex dus ongestoord doorgaan met het lozen van plastic verbindingen in ons (drink)water, met sterke vermoedens over de schadelijkheid ervan voor mens en milieu.*»<sup>21</sup>

Bovenstaande toont aan dat de bezorgdheid in de maatschappij over de toestand van het milieu en de vervuiling veroorzaakt door industriële activiteiten met gegronde reden toeneemt. Die onvrede vertaalt zich naar een groeiende beweging van protest tegen de onzorgvuldige en schadelijke gedragingen van bedrijven en overheden ten aanzien van het milieu. Desondanks worden milieuschadelijke activiteiten in Nederland of in het buitenland vrijwel onverminderd uitgevoerd en toegestaan. Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer daar verandering in te brengen middels de strafbaarstelling van ecocide.

#### 1.1.4. Ecocide

Dat vormen van ernstige milieuschade worden toegestaan of getolereerd, terwijl deze ecosystemen vernietigen, soorten doen uitsterven, schade aan de menselijke gezondheid veroorzaken of gevaar voor toekomstig leven op onze planeet vormen, is niet (langer) gerechtvaardigd. Dergelijke ernstige vormen van milieuschade zijn dermate schadelijk voor mens, dier en planeet, **dat deze bij wet verboden zouden moeten worden.**

Dit idee is niet nieuw. Al sinds de jaren '70 gaan er stemmen op om zeer ernstige vormen van milieuschade onder de term «ecocide» – letterlijk vertaald het doden («cide») van ons huis («oikos») – strafbaar te stellen in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof.<sup>22</sup> Ecocide is reeds een strafbaar misdrijf in een dozijn landen. Een internationaal panel van onafhankelijke experts heeft op 22 juni 2021 een juridische definitie van een misdaad van ecocide voorgesteld: «het verrichten van onrechtmatige of moedwillige handelingen met de wetenschap dat er een aanzienlijke kans bestaat dat ernstige alsmede wijdverbreide dan wel langdurige schade aan het milieu wordt toegebracht door deze handelingen».<sup>23</sup> Deze definitie is als vertrekpunt genomen voor recente initiatiefwetsvoorstellen in België, Mexico, Schotland, Brazilië, Italië, Catalonië en Chili. In dit wetsvoorstel wordt ook bij deze definitie aangehaakt.

Ook op Europees niveau bestaat animo om grootschalige natuurvernietiging strafbaar te maken. Op 16 november 2023 bereikte de Europese Unie een politiek akkoord over de herziening van de Richtlijn 2008/99 inzake de Bescherming van het Leefmilieu door middel van het Strafrecht, waardoor voortaan ernstige milieumisdrijven die vergelijkbaar zijn met

<sup>21</sup> <https://www.waterforum.net/kamervragen-over-lozingsvergunning-microplastics-chemelot/>.

<sup>22</sup> Zie voor een overzicht van de historische ontwikkelingen op het gebied van ecocide de volgende bronnen: Higgins, P., Short, D., South, N., Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide, in *Crime, Law and Social Change*, vol. 59, issue 3, 2013, pp 251–266, 2013; Gauger, A., Pouye Rabatel-Fernel, M., Kulbicki, L. et al. Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace, *University of London: Human Rights Consortium*, 2013, p. 5.; Higgins, P., Short, D., South, N., Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide; Falk, R. A., «Environmental Warfare and Ecocide Facts, Appraisal and Proposals». *Princeton University*. p. 93; zie voor een overzicht J. G. Alkema, «Improving Protection against Severe Damage to the Environment: the Potential of Ecocide Law.» MSc Thesis Wageningen University and Research. 2021, p. 19

<sup>23</sup> Stop Ecocide Foundation, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide: Commentary and Core Text, juni 2021, <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d1e6e604fae2201d03407f/1624368879048/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf>.

ecocide zwaar bestraft zullen moeten worden. Meer over de groeiende steun voor de erkenning van ecocide als misdaad is te lezen in paragraaf 1.3.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de strafbaarstelling van ecocide op te nemen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt een lacune in het huidige wettelijke stelsel gedicht: het Nederlandse Wetboek van Strafrecht bevat geen wetsartikel waarin ernstige schade aan het milieu als autonoom misdrijf strafbaar is gesteld en het milieu zodanig als rechtsgoed beschermd wordt. De initiatiefnemer betoogt dat de tijd rijp is voor het invoeren van een dergelijke strafbaarstelling. Het draagvlak voor het beschermen van het milieu omwille van zichzelf groeit en zo ook het draagvlak voor het bestraffen van gedrag dat het milieu ernstige schade toebrengt of kan toebrengen. Verantwoordelijken voor dergelijk schadeveroorzakend handelen moeten ter verantwoording kunnen worden geroepen.

## 1.2. Achtergrond/context

### 1.2.1. De planeet in crisis

#### 1.2.1.1. Inleiding

Het United Nations Environment Program (UNEP) bracht in 2021 een rapport uit waaruit blijkt dat we ons in een drievoudige planetaire crisis bevinden: klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling.<sup>24</sup> Deze crises versterken elkaar en leiden tot toenemend verlies van biodiversiteit door veranderingen in landgebruik, opwarming, vervuiling, ontbossing, steden en infrastructuur. Overconsumptie, vervuilende industrie, afval, intensieve land- en veehouderij en mijnbouw leiden wereldwijd tot vervuiling en milieudegradatie met desastreuze negatieve effecten voor de gezondheid van mens, dier en ecosysteem. Bodem-, water-, lucht- en zee-ecosystemen zijn zo ernstig gedegradeerd dat sommige «planetaire grenzen»<sup>25</sup> al zijn overschreden.<sup>26</sup> Degradatie en afname van biodiversiteit worden verergerd door klimaatverandering, die afhankelijk van de mate van opwarming enorme risico's met zich meebrengt voor de toekomstige voedsel- en watervoorziening, veiligheid en gezondheid van alle soorten op aarde. Klimaatverandering, vervuiling en biodiversiteitsverlies transformeren natuurlijke systemen van de aarde en verstoren de zelfregulerende mechanismen van de planeet, met onomkeerbare

<sup>24</sup> Zie United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» UNEP, 2021, wedocs.unep.org/20.500.11822/34948, <https://doi.org/978-92-807-3837-7>.

<sup>25</sup> Het begrip planetary boundaries (planetaire grenzen) werd in 2009 geïntroduceerd door de Zweedse aardwetenschapper Johan Rockström. Hij stelde negen grenzen vast waarbinnen de mensheid moet opereren om duurzaam gebruik te kunnen blijven maken van de hulpbronnen op aarde. Die planetaire grenzen zijn: de opwarming van de aarde (broeikaseffect), verlies van biodiversiteit, sluiten van de stikstof- en fosforkringloop, gat in de ozonlaag, oceaanzuuriging, waterschaarste, landgebruik (beperken landbouwgrond), chemische verontreiniging van toxische stoffen en plastics; en de concentratie schadelijke verbindingen in de atmosfeer. Veel grenzen zijn bijna overschreden of al overschreden. De exacte waarden van de grenzen zijn arbitrair, maar de aanpak wordt gezien als een veelbelovende eerste stap voor een veilig voortbestaan van de mensheid. Zie hierover onder andere Wageningen Universiteit, «Leven binnen de planetaire grenzen is grootste opgave voor de wereldbevolking». 2022, <https://www.wur.nl/nl/nieuws/leven-binnen-de-planetaire-grenzen-is-de-grootste-opgave-voor-de-wereldbevolking-.htm#:~:text=Wat%20zijn%20planetaire%20grenzen%3F,van%20de%20hulpbronnen%20op%20aarde.>

<sup>26</sup> Zie Nations, United. «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» UNEP, 2021, wedocs.unep.org/20.500.11822/34948, <https://doi.org/978-92-807-3837-7>.

veranderingen tot gevolg.<sup>27</sup> Wetenschappers constateren dat we ons momenteel in een zesde massa-extinctiegolf bevinden, waarbij veel soorten in hoog tempo uitsterven.<sup>28</sup> De zesde golf van uitsterven onderscheidt zich van eerdere uitstervingsgolven doordat de menselijke activiteit de belangrijkste oorzaak is. We lichten de crises – klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling – kort afzonderlijk toe.

### 1.2.1.2. Klimaatverandering

Het rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering (IPCC) uit 2022 schetst een duidelijk beeld van de beangstigende gevolgen van klimaatverandering.<sup>29</sup> De IPCC is van oordeel dat de invloed van de mens op het klimaat duidelijk vaststaat. De antropogene emissies van broeikasgassen zijn de hoogste die ooit geregistreerd zijn en klimaatverandering heeft wereldwijde gevolgen voor menselijke en natuurlijke systemen.<sup>30</sup> Dit leidt nu al steeds vaker tot extreme weersomstandigheden en verlies van of schade aan de natuur.<sup>31</sup> Daarnaast wijst het IPCC op verontrustende langzame processen die door klimaatverandering invloed uitoefenen op het functioneren van de planeet: verzuring van de oceaan door de opname van CO<sub>2</sub> uit de atmosfeer, zeespiegelstijging door de smeltende ijskappen en gletsjers en regionale afnames in regenval.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> United Nations, Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People. UNEP, Nairobi, Kenya. University Printing House, Cambridge, UK. 2019, <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>; United Nations. «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» UNEP, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>.

<sup>28</sup> Zie Enderle, Katelyn, et al. «An Integrated Approach to the Biodiversity and Conservation of *Odontotaenius Disjunctus* and *O. Floridanus*». *The Georgia Journal of Science*, 2023, <https://digitalcommons.gaacademy.org/gjs/vol81/iss1/13/enMace>, Georgina. «Sixth Mass Extinction Could Destroy Life as We Know It – Biodiversity Expert.» *Horizon. The EU Research and Innovation Magazine*, september 2019, [ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/sixth-mass-extinction-could-destroy-life-we-know-it-biodiversity-expert](https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/sixth-mass-extinction-could-destroy-life-we-know-it-biodiversity-expert).

<sup>29</sup> IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001. Verder geciteerd als IPCC AR6 WGII SPM

<sup>30</sup> IPCC AR6 WGII SPM, p. 9; IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. doi: 10.1017/9781009157926.001. Verder geciteerd als IPCC AR6 WGIII SPM

<sup>31</sup> *Coral bleaching* door opwarming en verzuring van de zee is nu al een steeds groter wordend probleem. Door *coral bleaching* sterft koraal af. Ook ziet men nu al een toename van de droogte en droogte-gerelateerde bomensterfte en ziet men al impact van hydrologische veranderingen door het smelten van gletsjers en permafrost-ontdooing. Zie IPCC AR6 WGII SPM p. 9, 11

<sup>32</sup> IPCC AR6 WGII SPM, p. 9; zie ook de conclusies van Werkgroep I: Ranasinghe, R., A.C. Ruane, R. Vautard, N. Arnell, E. Coppola, F.A. Cruz, S. Dessai, A.S. Islam, M. Rahimi, D. Ruiz Carrascal, J. Sillmann, M.B. Sylla, C. Tebaldi, W. Wang, and R. Zaaboul, 2021: *Climate Change Information for Regional Impact and for Risk Assessment*. In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1767–1926, doi:10.1017/9781009157896.014. Verder IPCC AR6 WGI SPM



Het IPCC benadrukt het enorme belang om de opwarming van de aarde onder de 1.5 graden te houden. Wanneer de aarde deze eeuw opwarmt met meer dan 1.5 graden, levert dat grote risico's op voor veel menselijke en natuurlijke systemen.<sup>33</sup> Bij opwarming van meer dan 1.5 graden zullen sommige ecosystemen – vanwege zogenoemde terugkoppelmechanismen en kantelpunten – onomkeerbaar beschadigd worden of zelfs verdwijnen. Dit geldt vooral voor de polen, bergregio's en kustecosystemen. De degradatie van deze gebieden zorgt voor het vrijkomen van broeikasgassen of het verlies van CO<sub>2</sub>-opslagcapaciteit.<sup>34</sup> Europa zal naar verwachting te maken krijgen met dodelijke hittegolven, overstromingen, stormen en andere extreme gebeurtenissen die tegen het einde van de eeuw tot 152.000 mensen per jaar het leven kunnen kosten, tegenover ongeveer 3.000 per jaar nu, volgens een studie uit augustus 2017 die door de Europese Commissie is gefinancierd.<sup>35</sup> Volgens het IPCC moeten we onze broeikasgassen tegen 2030 met bijna de helft terugdringen en tegen 2050 op mondiaal niveau koolstofneutraliteit bereiken om een voldoende redelijke kans te hebben om een gevaarlijke verstoring van het klimaatstelsel te voorkomen.<sup>36</sup> In het Coalitieakkoord 2021–2025 maakte het kabinet daarom de afspraak om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn en in 2030 CO<sub>2</sub>-uitstoot met tenminste 55% gereduceerd te hebben.<sup>37</sup>

### 1.2.1.3. Vervuiling

Menselijke activiteiten veroorzaken een toenemende vervuiling, in dusdanige mate dat vervuiling reeds is aangemerkt als een van de grootste globale risico's voor de menselijke gezondheid.<sup>38</sup> De planeet wordt op dagelijkse basis vervuild door – onder meer – industriële emissies, afvaldumping en niet-duurzame manieren van landbouw en veehouderij. Jaarlijks komen meer dan 400 miljoen ton zware metalen, oplossingsmiddelen, giftig slib, en ander industrieel afval in 's-Werelds wateren terecht.<sup>39</sup> Hierdoor belanden er steeds meer schadelijke chemicaliën in het milieu, die kankerverwekkende, muterende, bioaccumulerende, giftige en beschadigende effecten hebben op de aarde en organismen. Door landdegradatie is de productiviteit in meer dan 20% van het globale landoppervlak verminderd.<sup>40</sup> Meer dan 400 gebieden in de oceanen zijn al gekwalificeerd als «dode» zones.<sup>41</sup> De risico's en gevolgen

<sup>33</sup> IPCC AR6 WGII SPM, p. 19

<sup>34</sup> IPCC AR6 WGII SPM, p. 19–22

<sup>35</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1 December 2021. DOC 55 2356/001 (wetsvoorstel teneinde ecocide op te nemen in het Belgische strafwetboek), p. 8. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2356/55K2356001.pdf>

<sup>36</sup> See IPCC AR6 WGII SPM; World Economic Forum, «IPCC Report: urgent climate action needed to half emissions by 2030.», April 2022, <https://www.weforum.org/agenda/2022/04/ipcc-report-mitigation-climate-change/#:~:text=The%20rate%20of%20increase%20of,45%20to%2050%25%20by%202030.>

<sup>37</sup> rijksoverheid. Klimaatbeleid. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

<sup>38</sup> United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» *UNEP*, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://doi.org/978-92-807-3837-7), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>. specifiek pp 24 en 94. Zie ook United Nations, «Beat Pollution», <https://www.unep.org/beatpollution/forms-pollution/air#:~:text=Air%20pollution%2C%20which%20kills%20more,health%20risk%20of%20our%20time.>

<sup>39</sup> United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» *UNEP*, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://doi.org/978-92-807-3837-7), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>, p. 24

<sup>40</sup> United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» *UNEP*, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://doi.org/978-92-807-3837-7), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>, p. 71

<sup>41</sup> United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» *UNEP*, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://doi.org/978-92-807-3837-7), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>, p. 23.

van vervuiling zijn systemisch en veelomvattend en leiden tot onder meer gevaarlijke klimaatverandering, ecosysteem- en biodiversiteitsverlies, schade aan levende wezens en verlies van ecosysteemdiensten.<sup>42</sup>

#### 1.2.1.4. Biodiversiteit

Wetenschap toont steeds duidelijker aan dat de natuur aan de basis staat van alle dimensies van de menselijke gezondheid en levenskwaliteit.<sup>43</sup> De natuur zorgt voor voedsel, energie, medicijnen en genetische bronnen. Ook zorgt de natuur voor de vele materialen die fundamenteel zijn voor het welzijn van de mens en voor het behoud van cultuur. De natuur zorgt door haar ecologische en evolutionaire processen voor het behoud van de lucht-, bodem- en waterkwaliteit en de watervoorraad. Marine en landecosystemen zijn de enige – en daarmee essentiële – natuurlijke opslagplaatsen van antropocentrische CO<sub>2</sub>-emissies: deze koolstofputten vangen jaarlijks ongeveer 5.6 gigaton CO<sub>2</sub> op, wat gelijk staat aan circa 60% van de globale antropocentrische emissies.<sup>44</sup> Menselijke activiteit – met name de ontwikkeling van landbouwgrond en steden, overbevising en vervuiling – vormt echter in toenemende mate een bedreiging voor de biodiversiteit. 75% van het landoppervlak is significant gewijzigd door de mens en 66% van de oceanen worden bedreigd door toenemende cumulatieve effecten.<sup>45</sup> Op globale schaal is sprake van massale uitsterving van dier- en plantensoorten. Indien biodiversiteitsverlies niet wordt tegengegaan, kan dit leiden tot uitsterving van ongeveer 1 miljoen dier- en plantensoorten.<sup>46</sup> De huidige uitsterving snelheid is minstens 10 tot 100 keer hoger dan het gemiddelde van de afgelopen 10 miljoen jaar.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> United Nations, *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People*. UNEP, Nairobi, Kenya. University Printing House, Cambridge, UK. 2019, <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>, p. 246; United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» UNEP, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948), <https://doi.org/978-92-807-3837-7> pp 78–83.

<sup>43</sup> IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science- Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondizio, H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>. Hierna te noemen: IPBES 2019 SPM p. 10. Zie ook de literatuur over de «planetary boundaries».

<sup>44</sup> zie IPBES 2019 SPM, p. 10 en United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» UNEP, 2021, [wedocs.unep.org/20.500.11822/34948](https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948), <https://doi.org/978-92-807-3837-7>;

<sup>45</sup> De meerderheid van de indicatoren van ecosystemen en biodiversiteiten laten enorm snelle achteruitgang zien. 75% van het landoppervlak is significant gewijzigd, 66% van de oceanen worden bedreigd door toenemende cumulatieve effecten. Meer dan 85% van de moerassen op wereldwijde schaal zijn verloren gegaan. zie IPBES 2019 SPM, p. 11. Landdegradatie door vervuiling en klimaatverandering heeft de productiviteit op 23% van de globale landoppervlak verminderd en tussen 235 en 577 miljard dollar in jaarlijkse gewasopbrengst wordt verloren als gevolg van het verlies van bestuivers. 14 van de 18 onderzochte contributies of nature, zoals bodemgezondheid, en bestuiversdiversiteit, lieten achteruitgang zien. Zie IPBES 2019 SPM, p. 11. Voor een opsomming van de directe en indirecte *drivers*, IPBES 2019 SPM, p. 12–14.

<sup>46</sup> zie IPBES 2019 SPM p. 10.

<sup>47</sup> United Nations, «Species Extinction Rate Hundreds of Times Higher Than in Past 10 Million Years, Warns Secretary-General Observance Message, Urging Action to End Biodiversity Loss by 2030». *UN.org*, May 2022, <https://press.un.org/en/2022/sgsm21291.doc.htm>

De hiervoor genoemde crises leiden volgens de prognoses van het IPCC tot voedselschaarste, waterschaarste en conflicten.<sup>48</sup> De effecten van klimaatverandering, waterschaarste, de afname van biodiversiteit en andere milieuverstoringen leiden tot verslechtering van de ecosysteemdiensten die noodzakelijk zijn voor voedselproductie, landbouw en visserij.<sup>49</sup> Dit leidt tot een onhoudbaar systeem waarin delen van de aarde onbewoonbaar worden door droogte of vervuiling, hetgeen zal resulteren in conflicten over de beperkt beschikbare schaarse middelen<sup>50</sup> en klimaatmigratie. Om deze apocalyptische toestand te voorkomen, is een duidelijke breuk met de huidige trends essentieel.<sup>51</sup>

### 1.2.2. Governance gaps en systeemorzaken milieuproblematiek

Belangrijke grondoorzaken van de milieucrisis zijn volgens de UNEP de niet-duurzame en milieuschadelijke manieren waarop de mensheid produceert en consumeert.<sup>52</sup> Urgente systeemveranderingen op politiek, bedrijfsmatig en maatschappelijk niveau zijn nodig om het economische systeem – met name op het gebied van consumptie en productie – te verduurzamen. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de levensvatbaarheid van de planeet voor komende generaties in stand te houden.<sup>53</sup> In dat kader rijst de vraag hoe dergelijke veranderingen kunnen worden afgedwongen. Thans blijft afdwingbare wetgeving achterwege en internationaal en nationaal milieubeleid blijkt weinig effectief om de genoemde problematiek het hoofd te bieden.<sup>54</sup> Initiatiefnemer signaleert een aantal relevante problemen die met onderhavig wetsvoorstel kunnen worden weggelaten.

#### 1. Milieuwetgeving niet afschrikwekkend voor grote economische spelers

Milieuwetgeving wordt hoofdzakelijk gedomineerd door het bestuursrecht. Overtredingen daarvan worden gesanctioneerd met bestuursrechtelijke sancties, zoals bestuurlijke boetes. In de praktijk blijken dergelijke sancties onvoldoende afschrikwekkend of effectief omdat deze door bedrijven als een externaliteit kunnen worden ingecalculiseerd, te betalen

<sup>48</sup> See IPCC AR6 WGIII, p. 27, IPCC AR WGII, p 11, 12, 13, 15, 19. See also United Nations, Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People. Nairobi, Kenya. University Printing House, Cambridge, UK., 2019, pp. 486, 497, 499, 500, 505; United Nations, «Making peace with Nature: a scientific blueprint to tackle the the climate, biodiversity and pollution emergencies», 2021. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948>, p. 25.

<sup>49</sup> zie United Nations, «Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies.» *UNEP*, 2021

<sup>50</sup> United Nations, Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People. Nairobi, Kenya. University Printing House, Cambridge, UK.; UN Environment, 2019

<sup>51</sup> zie hierover United Nations, «Making peace with Nature: a scientific blueprint to tackle the the climate, biodiversity and pollution emergencies», 2021. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948>

<sup>52</sup> United Nations, «Making peace with Nature: a scientific blueprint to tackle the the climate, biodiversity and pollution emergencies», 2021, 5. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948>.

<sup>53</sup> United Nations, «Making peace with Nature: a scientific blueprint to tackle the the climate, biodiversity and pollution emergencies», 2021. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34948>.

<sup>54</sup> zie bijvoorbeeld de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot, die een hoogtepunt bereikte in 2022, ondanks de klimaatdoelstellingen van het Parijs Akkoord: D. Carrington. «Carbon emissions from fossil fuels will hit record high in 2022.» *The Guardian*, 11 November 2022. <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/10/carbon-emissions-from-fossil-fuels-will-hit-record-high-in-2022-climate-crisis>

indien en wanneer een overtreding wordt ontdekt.<sup>55</sup> In veel gevallen is de boete lager dan de kosten die gepaard gaan met het achterwege laten van de milieuschadelijke handeling. Door de complexe aard van milieucriminaliteit en de tekortschietende handhaving worden milieuovertredingen niet altijd ontdekt of onderzocht, waardoor overtreding van milieuwetgeving dikwijls loont.<sup>56</sup>

## *2. Vergunningen ten behoeve van de economische interesses bedrijfsleven*

Milieuvergunningen zijn bedoeld om het milieu te beschermen tegen ontoelaatbare vormen van milieuschade. In de praktijk blijkt deze bescherming in voorkomende gevallen tekort te schieten, omdat vergunningverlening grotendeels wordt gebaseerd op informatie ingebracht door de aanvrager en het bevoegd gezag om uiteenlopende redenen niet in staat is om te beoordelen of die informatie correct is. Als gevolg daarvan is regelmatig aan de orde dat de milieuschade veroorzaakt door vergunde activiteiten hoger is dan voorgespiegeld door het betreffende bedrijf en werd aangenomen door het bevoegd gezag. Eenmaal vergund is het voor overheden lastig om de inhoud van de vergunningsvoorwaarden aan te passen. Het zich voordoen van activiteiten die resulteren in ernstige en langdurige dan wel wijdverbreide milieuschade, maar waartegen niet kan worden opgetreden omdat deze door vergunningverlening zijn toegestaan, vormt een belangrijke *governance gap* die de initiatiefnemer signaleert en met dit wetsvoorstel wil wegnemen.

## *3. Afwezigheid afdwingbare wet- en regelgeving die schade aan het milieu strafbaar stelt*

Internationale klimaat- en milieu afspraken, zoals het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag van de VN en de daaruit voortvloeiende akkoorden, worden veelal gemaakt op basis van *soft law* en bevatten geen mechanismen om overeenkomsten af te dwingen.<sup>57</sup> *Soft law* verwijst naar juridische instrumenten die niet of moeilijk wettelijk afgedwongen kunnen worden, maar toch een zekere regulerende werking hebben. In strafrechtelijke zin bestaan er bovendien geen sancties voor het niet naleven van *soft law* afspraken. Zolang het toebrengen van schade aan het milieu niet als een ernstig misdrijf wordt beschouwd en als zodanig is geïmplementeerd in het nationaal (strafrecht)stelsel, kan *soft law* maar zelden concrete wettelijke verplichtingen creëren waar strafrechtelijke sancties aan kunnen worden verbonden.

<sup>55</sup> «Er zijn echter ook firma's die willens en wetens de milieuwetgeving aan hun laars lappen. Ze kunnen zo kosten besparen en opdrachten binnenhalen omdat ze goedkoper kunnen werken dan hun concurrenten. Sommige bedrijven kunnen zelfs niet winstgevend draaien wanneer ze zich aan de milieuwetgeving houden» in T. Spapens, Handboek milieucriminaliteit. Amsterdam: Reed Business Information, 2016, p. 31. Zie over dit thema ook pagina's 53 en 137 en C.G. van Wingerde, De afschrikking voorbij: een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelgeving in de Nederlandse afvalbranche, Erasmus School of Law, 2012. <https://repub.eur.nl/pub/38014/>

<sup>56</sup> zie hierover T. Spapens, Handboek milieucriminaliteit. Amsterdam: Reed Business Information, 2016; M. Smit. Moord op termijn. Het tijdschrift voor de Politie, 2020. <https://www.websitevoordepolitie.nl/moord-op-termijn/>

<sup>57</sup> Vidal, John. «Many treaties to save the earth, but where's the will to implement them?» *The Guardian*, 7 juni 2012. <https://www.theguardian.com/environment/blog/2012/jun/07/earth-treaties-environmental-agreements>.

#### 4. Milieucriminaliteit als vorm van georganiseerde misdaad

Gedreven door percepties van lage risico's en hoge winsten is groene criminaliteit een belangrijke nieuwe vorm van georganiseerde misdaad geworden met desastreuze gevolgen voor het milieu en hoge kosten voor toekomstige generaties.<sup>58</sup> Groene criminaliteit groeit jaarlijks met 5 tot 7% en is tegenwoordig een van de meest lucratieve criminele markten ter wereld, met schattingen van tussen de 91 en 259 miljard dollar.<sup>59</sup> Vandaar dat georganiseerde misdaadsyndicaten diversifiëren in de lucratieve handel in tropisch hout in Afrika, bedreigde diersoorten in Zuidoost Azië, afval in Europa en mineralen en metalen in Latijns Amerika. Italiaanse maffiagroepen zijn bijvoorbeeld gelinkt aan afvalhandel,<sup>60</sup> Ierse criminele groepen zijn betrokken bij de diefstal van neushoornhoorns uit musea,<sup>61</sup> Chinese triaden in Hong Kong hebben zich gespecialiseerd in de levering van producten van bedreigde diersoorten,<sup>62</sup> terwijl Colombiaanse bandas criminales actief zijn in de mijnbouwindustrie.<sup>63</sup> Bovendien verschuiven criminele organisaties hun portefeuille en diversifiëren ze van «traditionele» criminele activiteiten zoals drugs- of mensenhandel naar de illegale handel in natuurlijke rijkdommen. De smokkel van ivoor en mineralen door criminele organisaties die betrokken zijn bij de wapen- en munitiehandel, of drugskartels die hout ruilen voor drugs of wapens, illustreren het verband tussen milieucriminaliteit en andere ernstige misdrijven.<sup>64</sup> Bovendien wordt ecocide vaak in verband gebracht met witwassen, mensenhandel en moord op inheemse volkeren.<sup>65</sup> Kortom, er zijn verschillende criminogene factoren die de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen aantrekkelijk maken voor georganiseerde misdaad met ecocide als gevolg: de schaarse, de extreem hoge prijzen die worden betaald, sociale instabiliteit, corruptie in de regio's, een relatief gebrek aan controle en mazen in de wetgeving.

<sup>58</sup> OECD, *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Paris: OECD 2016; Interpol, *Environmental Crime and its Convergence with other Serious Crimes*. Lyon: Interpol, 2015.

<sup>59</sup> Nelleman, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (Eds). *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*. United Nations Environment Programme and GRID-Arendal, Nairobi and Arendal, 2014.

<sup>60</sup> European Commission, 2002.

<sup>61</sup> Europol, *Europol and Ireland identify organised crime group active in illegal trading of rhino horn*, 2011. [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/oc-scan\\_policy\\_brief\\_open\\_version.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/oc-scan_policy_brief_open_version.pdf).

<sup>62</sup> Van Uhm, D.P. and Wong, R.Y. *Chinese Organized Crime and the Illegal Wildlife Trade: Diversification and Outsourcing*. *Trends in Organized Crime*, 2021, 24 (4): 486–505.

<sup>63</sup> Zabyelina, Y. & Van Uhm, D.P., *Illegal Mining: Organized Crime, Corruption, and Ecocide in a Resource-Scarce World*. London: Palgrave, 2020

<sup>64</sup> Interpol, *Environment, Peace and Security: A Convergence of Threats*. Lyon: Interpol, 2016; D.P. Van Uhm and C.C. Nijman, *The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum*, *European Journal of Criminology*, 2022, 19(4):542–561.

<sup>65</sup> Higgins, P., Short, D., & South, N. *Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide*. *Crime, Law and Social Change*, 2013, 59, 251–266.

### 1.3. Ontwikkeling van het begrip ecocide

#### 1.3.1. Internationale ontwikkelingen

In zowel de doctrine als de internationale politieke sfeer wordt al sinds de jaren zeventig gesproken over (de strafbaarstelling van) ecocide.<sup>66</sup> Reeds in 1972 noemde de Zweedse premier Olof Palme de Vietnamoorlog een «ecocide» in zijn openingstoespraak op de Conferentie van de Verenigde Naties over het Menselijk Leefmilieu.<sup>67</sup> In 1973 publiceerde Richard A. Falk een voorstel voor een Internationaal Verdrag inzake de misdaad van Ecocide, waarin expliciet wordt erkend dat de mens in oorlogs- en vreedstijd onherstelbare schade heeft toegebracht aan het milieu, en waarin ecocide wordt gedefinieerd aan de hand van een opsomming van (oorlogs-)daden, die worden gepleegd met de bedoeling een menselijk ecosysteem geheel of gedeeltelijk te ontwrichten of te vernietigen.<sup>68</sup> De Subcommissie inzake Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden schreef in 1978 een rapport voor de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties, waarin het voorstelde om ecocide toe te voegen aan de lijst misdaden opgenomen in het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide.<sup>69</sup> In 1985 werd op dit rapport voortgebouwd in een rapport over de kwestie van preventie en bestraffing van de misdaad van genocide dat de Speciale Rapporteur Benjamin Whitaker had voorbereid voor dezelfde Subcommissie.<sup>70</sup>

In de jaren '80 en '90 heeft de Commissie voor Internationaal Recht (ILC) van de Verenigde Naties overwogen om het veroorzaken van grootschalige milieuschade op te nemen in de Ontwerp Code Misdrijven tegen de vrede en veiligheid van de mensheid, de voorloper van het Statuut van Rome. Artikel 26 van deze Ontwerp Code luidde: «*an individual who willfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced.*»<sup>71</sup> Deze bepaling werd echter om onduidelijke redenen geschrapt uit latere versies van de Ontwerp Code.<sup>72</sup> De Nederlandse regering was er destijds in ieder geval geen voorstander van om

<sup>66</sup> Drumbl, M. A., *Waging war against the world: the need to move from war crimes to environmental crimes*, Fordham International Law Journal, 1998, vol. 22, blz. 122; Falk, R., *Environmental Warfare and Ecocide: Facts, Appraisal, and Proposals*, Bulletin of Peace Proposals, 1973, Vol. 4 (nr. 1), blz. 80–96. <https://www.jstor.org/stable/44480206>; Higgins, P., *Eradicating Ecocide*, Shephard-Walwyn Publishers, Londen, Groot-Brittannië, 2010; Maljean-Dubois, S., *L'écocide, de la guerre du Vietnam à la mise en péril des frontières planétaires*, RBDI, 2015; – Neyret, L., *Des écocrimes à l'écocide*, voorwoord van Delmas-Marty, Brussel, België, Bruylant, 2015; C-EENRG Reports, 2017–2, mei 2017.

<sup>67</sup> Youtube, *Palme Stockholm Conference 1972*. <https://www.youtube.com/watch?v=0dGlsMEQYgl>. In zijn befaamde proefschrift «Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid» uit 1972 bepleitte rechtssocioloog Kees Schuyt reeds om burgerlijke ongehoorzaamheid in te zetten «als protest tegen het uitblijven van beschermende maatregelen voor het behoud van levenskansen (ecocide)». *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Universitaire Pers Rotterdam, 1972, p. 393.

<sup>68</sup> Falk, Richard A., «*Environmental Warfare and Ecocide – Facts, Appraisal, and Proposals*». In: Thee, Marek (ed.) (1973). *Bulletin of Peace Proposals*. 1973, Vol.1. Beschikbaar via: <https://www.jstor.org/stable/44480206>.

<sup>69</sup> Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. *Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Prepared by Mr. Nicodème Ruhashyankiko. 4 July 1978. E/CN.4/Sub.2/416, p.124 and p.130.

<sup>70</sup> B. Whitaker, *Revised and Updated Report on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights, SubCommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/1985/6, 1985, vermeld in N. Jägers, *Vernietiging van het milieu: een internationaal misdrijf?*, *Ars Aequi*, mei 2017, pp. 365–371.

<sup>71</sup> Gauger, Anja, Rabatel-Fernel, Mai Pouye, Kulbicki, Louise, Short, Damian and Higgins, Polly. «*The Ecocide Project: Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace*», 2013, p. 9. Te raadplegen via: [https://sas-space.sas.ac.uk/4830/1/Ecocide\\_research\\_report\\_19\\_July\\_13.pdf](https://sas-space.sas.ac.uk/4830/1/Ecocide_research_report_19_July_13.pdf)

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 9–11.

grootschalige milieuschade aan de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof te onderwerpen. Zij was van mening dat alleen misdrijven die de door de internationale gemeenschap onderschreven fundamentele humanitaire beginselen schonden, die vanwege hun aard alleen op internationaal vlak konden worden berecht en waarvoor een individu persoonlijk aansprakelijk kon worden gesteld, daarvoor in aanmerking kwamen. Volgens de Nederlandse regering voldeed het misdrijf van artikel 26 niet aan deze drie criteria.<sup>73</sup> Elementen van de strafbaarstelling van ecocide komen echter wel terug in artikel 8, tweede lid, sub b, onder iv, van de uiteindelijk verdragstekst van het Statuut van Rome, dat «opzettelijk een aanval inzetten in de wetenschap dat een dergelijke aanval (...) omvangrijke, langdurige en ernstige schade aan het milieu zal aanrichten, die duidelijk buitensporig zou zijn in verhouding tot het te verwachten concrete en directe algehele militaire voordeel» als oorlogsmisdrijf definieert.<sup>74</sup> In 2016 kondigde het Bureau van de Aanklager van het Internationaal Strafhof aan bijzondere aandacht te gaan schenken aan de vervolging van misdaden uit het Statuut van Rome die worden gepleegd door middel van, of die onder meer leiden tot, de vernietiging van de milieu, de illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen of de illegale onteigening van grond.<sup>75</sup>

De steun om ecocide (in vredetijd) alsnog als zelfstandige internationale misdaad toe te voegen aan het Statuut van Rome groeit wereldwijd. Vanaf 2010 tot aan haar vroegtijdig overlijden in 2019 voerde de Britse advocaat Polly Higgins campagne voor de erkenning van ecocide als (internationale) misdaad. Deze campagne groeide uit tot de burgerbeweging Stop Ecocide, die inmiddels afdelingen heeft in meer dan 40 landen. In Nederland voert Stop Ecocide NL sinds 2019 campagne voor de strafbaarstelling van ecocide. Haar Manifest «Nederland, pak de teugels van de toekomst!»<sup>76</sup> werd ondertekend door ruim 210 organisaties en bedrijven. Stop Ecocide NL won een plaats in de top 10 van Trouw's Duurzame 100 in 2021, 2022 en 2023. In november 2023 tekenden ruim 700 agenten een manifest waarin de politieleiding opgeroepen werd om ecocide toe te voegen aan het Wetboek van Strafrecht.<sup>77</sup> Tot slot sprak Volker Türk, de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, zich tijdens zijn openingstoespraak van de 54e zitting van de Mensenrechtenraad positief uit over het idee dat ecocide als internationale misdaad in het Statuut van Rome opgenomen moet worden.<sup>78</sup> Deze ontwikkelingen getuigen van een steeds breder gedragen wens in de Nederlandse samenleving om de natuur te beschermen tegen ernstige schade en om degenen die willens en wetens (gevaar voor) dergelijke schade veroorzaken, overeenkomstig te bestraffen. Sinds 2019 tonen lidstaten van het Internationaal Strafhof belangstelling voor, en spreken lidstaten zich uit over, de erkenning van ecocide als internationaal misdrijf – namelijk Bangladesh, België, Canada, Finland, Frankrijk, Luxemburg, de Maldiven, Nieuw-Zeeland, Panama en

<sup>73</sup> Aldus een woordvoerder van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in reactie op de Tegenlicht-uitzending «Advocaat van de aarde», <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/bijlagen/2015-2016/advocaat-aarde/reactie-regering.html>.

<sup>74</sup> Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, Rome, 17 juli 1998.

<sup>75</sup> [https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915\\_OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf), paragraaf 41 op p. 14.

<sup>76</sup> Stop Ecocide, Manifest, te raadplegen op: <https://www.stopecocide.nl/manifest>.

<sup>77</sup> Agenten willen meer aandacht voor milieu: «Delicten met de meeste doden krijgen geen prioriteit», AD, 7 november 2023, <https://www.ad.nl/den-haag/agenten-willen-meer-aandacht-voor-milieu-delicten-met-de-meeste-doden-krijgen-geen-prioriteit~ad5f4373/>

<sup>78</sup> Stop Ecocide, Hoge VN-Commissaris verwelkomt overweging van ecocide als internationale misdaad, <https://www.stopecocide.nl/persberichten-overzicht/hoge-vn-commissaris-steunt-de-overweging-om-van-ecocide-een-misdaad-te-maken>.

Vanuatu.<sup>79</sup> In mei 2021 nam de Interparlementaire Unie met een overweldigende meerderheid een resolutie aan waarin werd opgeroepen tot de strafbaarstelling van ecocide.<sup>80</sup>

### 1.3.2. Europese ontwikkelingen

Ook in Europees verband groeit de steun om de meest ernstige vormen van milieuschade strafbaar te stellen. Het Europees Parlement heeft meerdere malen de lidstaten van de EU aanbevolen om de strafbaarstelling van ecocide bij het Internationaal Strafhof te steunen en om de relevantie van de strafbaarstelling van ecocide voor Europese regelgeving te onderzoeken.<sup>81</sup> Zowel de Commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid, de Commissie verzoekschriften, de Commissie ontwikkelingssamenwerking als de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement stemden voor de opname van ecocide als misdrijf in het voorstel van de herziene richtlijn milieucriminaliteit.<sup>82</sup> Op 21 maart stemde de juridische commissie (JURI) van het Europees Parlement unaniem voor het opnemen van de meest ernstige milieudelicten in deze richtlijn. In de aangenomen tekst worden lidstaten in artikel 3 lid 1bis opgedragen ervoor te zorgen dat «gedragingen die ernstige en wijdverbreide, of ernstige en langdurige, of ernstige en onomkeerbare schade [aan het milieu] veroorzaken» in hun rechtsstelsels worden bestraft. De term «ecocide» wordt expliciet gebruikt in de preambule van de voorgestelde richtlijntekst.<sup>83</sup> Op 28 maart heeft het Europees Parlement dit voorstel van het JURI overgenomen, en werd het haar officiële positie in de trilog met de Europese Commissie en de Europese Raad over de herziening van de richtlijn milieucriminaliteit.

De trilog onderhandelingen resulteerden op 16 november 2023 in een politiek akkoord. In het akkoord worden lidstaten opgedragen om misdrijven die onder de richtlijn vallen, zoals de vernietiging van natuurlijke habitats, illegale houtkap, of gevaarlijke industriële activiteiten, en die aanzienlijke en wijdverbreide dan wel aanzienlijke en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water veroorzaken (de zogenaamde «gekwalificeerde misdrijven met rampzalige gevolgen» met inbegrip van gevallen «vergelijkbaar met ecocide»), met zware straffen te sanctioneren.<sup>84</sup> De omschrijving van «gekwalificeerde misdrijven met rampzalige gevolgen» is in lijn met de definitie van ecocide als internationale misdaad zoals die werd opgesteld door een onafhankelijk panel van

<sup>79</sup> Stop Ecocide, Staten met politieke discussie over ecocidewetgeving, belangrijke data. <https://www.stopecocide.nl/politieke-discussie>.

<sup>80</sup> Stop Ecocide International, Led by Belgium, Parliamentarians worldwide support ecocide law. May 25, 2021. <https://www.stopecocide.earth/press-releases-summary/-led-by-belgium-parliamentarians-worldwide-support-ecocide-law>.

<sup>81</sup> Stop Ecocide, Het Europees Parlement stemt voor het serieus nemen van ecocidewetgeving. Mei 2021. <https://www.stopecocide.nl/persberichten-overzicht/het-europees-parlement-stemt-voor-het-serieus-nemen-van-ecocidewetgeving-twee-rapporten-die-deze-week-zijn-aangenomen-ondersteunen-het-strfbaar-stellen-van-ecocide-op-eu-en-internationaal-niveau>.

<sup>82</sup> Stop Ecocide International, EU: 4 out of 5 committees now support including ecocide in environmental crime directive. February 2023. <https://www.stopecocide.earth/breaking-news-2023/eu-4-out-of-5-committees-now-support-including-ecocide-in-environmental-crime-directive>.

<sup>83</sup> VERSLAG over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EC (COM(2021)0851 – C9–0466/2021–2021/0422(COD)) Commissie juridische zaken. Rapporteur: Antonius Manders. Aangenomen op 28 maart 2023.

<sup>84</sup> Milieucriminaliteit: Raad en parlement voorlopig akkoord over nieuwe EU-wetgeving, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/11/16/environmental-crime-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/>.



experts in 2021. In de begeleidende overwegingen staat dan ook te lezen dat deze gekwalificeerde misdrijven gevallen omvat die vergelijkbaar zijn met ecocide, en dat ecocide al in de rechtsstelsels van bepaalde lidstaten is opgenomen en besproken wordt in internationale fora.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) verklaarde op zijn beurt in maart 2022 publiekelijk dat «erkenning van ecocide als een internationale misdaad van cruciaal belang is voor de aanpak van milieudelicten» en dat ecocide als strafbaar feit opgenomen moet worden in de herziene richtlijn milieucriminaliteit.<sup>85</sup> De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa nam op 25 januari 2023 een resolutie en aanbeveling aan die oproepen tot strafbaarstelling van ecocide in nationaal recht, in het herziene Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof.<sup>86</sup>

Het Comité van experts voor de bescherming van het milieu door middel van strafrecht, dat dit herziene Verdrag van de Raad van Europa voorbereidt, heeft in de concepttekst van het verdrag inderdaad een ecocide bepaling opgenomen, die de eerste twee onderhandelingsrondes van de lidstaten van de Raad van Europa heeft doorstaan.<sup>87</sup> Tot slot heeft het European Law Institute (ELI), een onafhankelijke organisatie die zich richt op de evaluatie en bevordering van de ontwikkeling van het Europese recht, in februari 2023 een rapport uitgebracht met Modelregels voor een Europese ecocide-richtlijn en met een Modelbesluit over ecocide van de Europese Raad.<sup>88</sup>

### 1.3.3. Nationale ontwikkelingen

Ook op nationaal niveau wint ecoidewetgeving terrein. Vanaf de jaren '90 is ecocide als misdrijf opgenomen in verschillende nationale strafwetboeken: Vietnam (1990), Rusland (1996), Kazachstan (1997), Kirgizië (1997), Tadzjikistan (1998), Georgië (1999), Belarus (1999), Oekraïne

<sup>85</sup> European Economic and Social Committee. Opinions. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/improving-environmental-protection-through-criminal-law>.

<sup>86</sup> Stop Ecocide, Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa neemt resolutie aan om ecocide strafbaar te stellen. 26 januari 2023. <https://www.stopecocide.nl/persberichten-overzicht/parlementaire-vergadering-van-de-raad-van-europa-neemt-resolutie-aan-om-ecocide-strafbaar-te-stellen>.

<sup>87</sup> Het concept artikel 27 geeft twee alternatieven voor een ecocide-bepaling: *Article 27 – Ecocide Option a. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de façon illicite et intentionnelle, tout comportement qui cause ou est susceptible de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des services et fonctions écosystémiques, ou bien de la faune ou de la flore, lorsque ce comportement cause des dommages graves et étendus, ou graves et à long terme, ou graves et irréversibles. Option b. 1 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger l'écocide en tant qu'infraction pénale grave, conformément à leur droit interne. 2 Aux fins de la présente Convention, le terme «écocide» doit être compris comme tout comportement couvert par le champ des infractions établies conformément à la présente Convention, lorsque ce comportement cause, et est commis en connaissance de la susceptibilité substantielle qu'il cause des dommages graves et étendus, ou graves et durables, ou graves et irréversibles pour la santé humaine ou l'environnement.* <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-fr-projet-de-convention-sur-la-protection-de-l-environn/1680acbd45>.

<sup>88</sup> European Law Institute, The European law Institute Publishes ELI Report on Ecocide: Model Rules for an EU Directive and a Council Decision, February 2023. <https://www.europeanlawinstitute.eu/news-events/news-contd/news/the-european-law-institute-publishes-eli-report-on-ecocide-model-rules-for-an-eu-directive-and-a-co/>.

(2001),<sup>89</sup> Moldavië (2002) en Armenië (2003). Frankrijk nam in 2021 – als reactie op overweldigende steun voor ecodidewetgeving in de Franse Burgerconventie voor het Klimaat – een klimaatwet aan die ecodide strafbaar stelt.<sup>90</sup> De Belgische federale regering stemde in juli 2023 in met de opname van ecodide in het strafwetboek.<sup>91</sup> Het Belgisch parlement moet nog over het voorstel stemmen. Chili nam in augustus 2023 een nieuwe wet aan die het strafwetboek inzake economische misdrijven wijzigt en een nieuwe passage bevat, waarin «aanvallen op het milieu» strafbaar gesteld worden. In de nieuwe wet zijn belangrijke elementen van de internationale definitie van ecodide terug te vinden, ligt de nadruk op preventie van milieuschade en wordt een ecocentrische benadering gehanteerd: de natuur verdient op zichzelf wettelijke bescherming, en niet alleen wanneer mensen door milieuschade worden getroffen.<sup>92</sup> Ook in Schotland, Catalonië, Italië, Brazilië en Mexico wordt ecodidewetgeving voorbereid.<sup>93</sup>

#### 1.3.4. Strafbaarstelling van ecodide als oplossing

Strafbaarstelling van handelingen die ernstige schade aan het milieu (dreigen te) veroorzaken vormt een belangrijke stimulans voor de transitie naar duurzame vormen van productie: als deze handelingen aan de voorwaarden van ecodide voldoen, zijn ze simpelweg verboden. Ontplooiing van dergelijke activiteiten resulteert niet enkel in persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid voor verantwoordelijke leidinggevendenden, maar strafbaarstelling van ecodide creëert ook een nieuw normatief kader waaraan eventuele schadelijke activiteiten getoetst kunnen worden. De dreiging van strafrechtelijke vervolging c.q. veroordeling – met de daaraan inherente negatieve publiciteit – heeft een sterkere afschrikwekkende werking voor (grote) bedrijven en leidinggevendenden dan de sancties

<sup>89</sup> De Oekraïense Procureur-Generaal laat momenteel onderzoeken of vervolging voor het misdrijf ecodide mogelijk is in 11 zaken van milieuschade veroorzaakt door Russische militaire agressie. Bron: Interfax Ukraine, Prosecutor General's Office investigates 11 cases of ecodide committed since start of war, March 2023. <https://en.interfax.com.ua/news/press-conference/895832-amp.html>.

<sup>90</sup> artikel L231-1 en L231-3 Code de l'environnement. Deze werden aangenomen met LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=x7Gc7Ys-Z3hzgXO5Kgl0zSu1fmt64dDetDQxhvJZNMc=>.

<sup>91</sup> De voorgestelde misdaad van ecodide luidt: «Art. 94. Misdad van ecodide § 1. De misdaad van ecodide, zoals hierna omschreven, wordt bestraft volgens de bepalingen van deze titel, gepleegd zowel in vredes- als in oorlogstijd. De misdaad van ecodide is het opzettelijk plegen, door handelen of nalaten, van een illegale handeling, die ernstige, grootschalige en langdurige schade aan het milieu veroorzaakt, wetende dat deze handeling dergelijke schade toebrengt, voor zover deze handeling betrekking heeft op een inbreuk op federale wetgeving of internationale wetgeving die bindend is voor de federale overheid of zover de handeling niet in België kan gelokaliseerd worden. Voor de toepassing van het vorige lid wordt verstaan onder: a. «ernstige schade»: schade die leidt tot negatieve zeer nadelige effecten, veranderingen, verstoringen of nadelen aan enigerlei onderdeel van het milieu, met inbegrip van aanzienlijke gevolgen voor het leven of de gezondheid van de mens, op de biodiversiteit of op natuurlijke, culturele of economische hulpbronnen voor de samenleving; b. «grootschalige schade»: schade die zich uitstrekt tot buiten een beperkt geografisch gebied, die de grenzen van een regio of een staat overschrijdt of die wordt geleden door een volledig ecosysteem of een volledige soort of door een aanzienlijk aantal mensen; c. «langdurige schade»: schade die onomkeerbaar is of niet binnen een redelijke termijn door natuurlijke regeneratie kan worden hersteld; d. «milieu»: de aarde, haar ecosystemen, haar biosfeer, haar criosfeer, haar lithosfeer, haar hydrosfeer en haar atmosfeer alsmede de kosmische ruimte. § 2. Deze misdaad wordt bestraft met een straf van niveau 6. Bron: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3518/55K3518001.pdf>.

<sup>92</sup> «Chili neemt belangrijke nieuwe milieuwetgeving aan gebaseerd op definitie van ecodide», <https://www.stopecodide.nl/persberichten-overzicht/chili-neemt-belangrijke-nieuwe-milieuwetgeving-aan>.

<sup>93</sup> Stop Ecodide NL nieuwsbrief oktober 2023, [https://www.stopecodide.nl/campaigns/view-campaign/LT2LMtqE3T6PG1-hf06HjxOlaEzsnK5e3AKxnqZ\\_O3i1y93H8zzXRwGn8qu\\_v3c0tsz8\\_FJcQ75\\_RieeSqlepQsQQC2B-2X](https://www.stopecodide.nl/campaigns/view-campaign/LT2LMtqE3T6PG1-hf06HjxOlaEzsnK5e3AKxnqZ_O3i1y93H8zzXRwGn8qu_v3c0tsz8_FJcQ75_RieeSqlepQsQQC2B-2X).

verbonden aan schending van bestuursrechtelijke verplichtingen. Voorts heeft strafbaarstelling van ecocide een belangrijke symbolische component. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat (de dreiging van) ernstige milieuschade onacceptabel is en bestraft wordt en dat de bescherming van het milieu topprioriteit heeft.

Recentelijk zijn de positieve effecten van ecocidewetgeving in kaart gebracht, onder meer op juridisch, (macro-)economisch en planetair niveau.<sup>94</sup> Ter illustratie wordt onder meer gewezen op (de subsidiëring van) de fossiele industrie en de verhouding daarvan tot duurzame alternatieven.<sup>95</sup> Reeds zodra ecocidewetgeving op het toneel verschijnt, neemt de uitstoot door winning van fossiele grondstoffen af vanwege het enkele risico dat (een deel van) de activiteiten als strafbaar worden aangemerkt.<sup>96</sup> Bovendien kan de financiering en subsidiëring in voorkomende gevallen mogelijk worden aangemerkt als *zelfstandige* ecocide, in lijn met de definitie van ecocide.<sup>97</sup> Strafbaarstelling van het plegen – en mogelijk van het financieren en subsidiëren – van ecocide verzwakt de economische rendabiliteit van de fossiele industrie, hetgeen zowel het subsidiëren als ontplooiën van fossiele industriële activiteiten minder aantrekkelijk maakt. Dit versterkt de reeds ingezette ontwikkeling van grote financiële instituties om de productie van fossiele brandstoffen uit te sluiten van toekomstige activiteiten.<sup>98</sup>

Tegelijkertijd brengt dit een verschuiving richting duurzame alternatieven op gang. Niet enkel omdat de criminalisering van vernietiging van het milieu een stimulans biedt voor duurzame economische activiteiten die onschadelijk zijn voor de planeet, maar ook omdat die activiteiten voor bedrijven en investeerders winstgevender en aantrekkelijker worden.<sup>99</sup> Hierdoor wordt het ook voor de overheid gemakkelijker om subsidies te verplaatsen van de vervuilende, fossiele industrie richting de groene, circulaire industrie.<sup>100</sup> Ecocidewetgeving biedt aldus een motivatie en ondersteuning om (de meest) schadelijke activiteiten te vervangen en bedrijfsvoering te heroriënteren ten faveure van een circulaire en regeneratieve economie.<sup>101</sup> Uiteindelijk komt deze verschuiving niet enkel ten bate van het milieu omdat schadelijke winning van fossiele grondstoffen afneemt, maar ook van bedrijven en consumenten die profiteren van goedkopere duurzame alternatieven op een groeiende groene markt. Om deze reden riep het *International Corporate Governance Network*, een organisatie van beleggers die samen wereldwijd 70 miljard dollar beheren, tijdens de COP26 en COP27 op om ecocide strafbaar te stellen.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, en Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for an Economy within Planetary Boundaries*. *The Schumacher Institute*, 2022

<sup>95</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, 2022, p. 24 e.v.

<sup>96</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, 2022, p. 25, 29 t/m 31.

<sup>97</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, 2022, p. 25.

<sup>98</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, 2022, p. 31.

<sup>99</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for an Economy within Planetary Boundaries*, *End Ecocide Sweden*, <https://endecocide.se/wp-content/uploads/2023/01/EL-for-an-Economy-within-Planetary-Boundaries.pdf>, 2023, p. 36.

<sup>100</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, 2022, p. 29 t/m 31.

<sup>101</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for an Economy within Planetary Boundaries*, *End Ecocide Sweden*, 2023, <https://endecocide.se/wp-content/uploads/2023/01/EL-for-an-Economy-within-Planetary-Boundaries.pdf> p. 36 en 37.

<sup>102</sup> COP27: Investeerders roepen opnieuw op om ecocide strafbaar te maken, <https://www.stopecocide.nl/persberichten-overzicht/investeerders-roepen-op-om-ecocide-straftbaar-te-maken>. ICGN Statement of Shared Climate Change Responsibilities to the United Nations Climate Change Conference, <https://www.icgn.org/icgn-insights-article-icgn-statement-shared-climate-change-responsibilities-united-nations-climate>.

## 1.4. Conclusie

Het voorgaande legt de milieu- en klimaatproblematiek en noodzaak om daartegen een betere bescherming te bieden, bloot. In het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit dat op 16 november 2023 werd vastgesteld, worden lidstaten opgedragen om voortaan ernstige milieumisdrijven die vergelijkbaar zijn met ecocide, zwaar te bestraffen. Met dit wetsvoorstel geeft de initiatiefnemer gehoor aan deze opdracht. Daarnaast ondersteunt initiatiefnemer de inspanningen om ecocide als internationale misdaad in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof op te nemen, waarbij de initiatiefnemer erkent dat het een tijd kan duren voordat een internationale misdaad van ecocide tot stand komt. Ook erkent initiatiefnemer dat het Kabinet in haar reactie op de Initiatiefnota van Raan heeft bevestigd niet op deze totstandkoming vooruit te willen lopen door ecocide alvast als internationale misdaad in de Nederlandse Wet Internationale Misdaden op te nemen. Ook heeft de initiatiefnemer notitie genomen van de opmerking in de kabinetsreactie waarin wordt gezegd dat er een ontbrekende praktijk is van strafbaarstelling van ecocide, zowel in de internationale als de nationale praktijk. Met betrekking tot de afwezigheid van strafbaarstelling van ecocide in de nationale praktijk, heeft initiatiefnemer geconstateerd dat dit in Nederland inderdaad het geval is. De initiatiefnemer heeft daarom in kaart gebracht in hoeverre het Nederlandse strafrecht momenteel bescherming biedt tegen ecocides gepleegd in Nederland en door Nederlanders en Nederlandse rechtspersonen in het buitenland, en heeft de mogelijkheden onderzocht om ecocide strafbaar te stellen in de Nederlandse strafwet. De initiatiefnemer betoogt dat een strafbaarstelling van ecocide in de Nederlandse strafwet een significante bijdrage kan leveren aan de bescherming van het milieu door het strafrecht, zowel in Nederland als in het buitenland. Daarnaast is gebleken dat een strafbaarstelling van ecocide in de Nederlandse strafwet een aantal belangrijke lacunes in het milieustrafrecht kan opvullen.

## Hoofdstuk 2. Huidig stelsel milieu(straf)recht in Nederland

### 2.1. Inleiding

Milieubescherming door middel van wetgeving en sancties bestaat al lange tijd.<sup>103</sup> In de Romeinse tijd was opzettelijke verontreiniging van waterleidingen strafbaar en in de middeleeuwen stond op bronvergiftiging zelfs de doodstraf.<sup>104</sup> In Nederland was de eerste grote vooroorlogse milieuwet de Hinderwet 1875, waarmee een vergunning kon worden geweigerd op grond van vrees voor gevaar voor schade aan eigendommen, bedrijven of de gezondheid of vrees van ernstige aard.<sup>105</sup> Deze wet was een reactie op de opkomende industrialisering en had een antropocentrisch karakter.<sup>106</sup> De herziening in 1981 verruimde de Hinderwet aanzienlijk. Aan het milieubelang werd meer gewicht toegekend en dit werd ruimer uitgelegd. Voor bepaalde activiteiten diende een vergunning te worden aangevraagd bij de plaatselijke overheid en met het oog op beperking van overlast, hinder en schade, kon de plaatselijke overheid voorwaarden aan een dergelijke vergunning verbinden.

<sup>103</sup> G. Heine, *Ökologie und Recht: Zur historischen Entwicklung normativen Umweltschutzes*, GA 1989, pp. 116–131. E. Van Haren, «De ontwikkeling van wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland» Unversiteit Tilburg. 2012; Van Haren 2012

<sup>104</sup> E. Van Haren, «De ontwikkeling van wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland» Unversiteit Tilburg. 2012;

<sup>105</sup> E. Van Haren 2012.

<sup>106</sup> E. Van Haren 2012.

Het huidige Nederlandse milieustrafrecht kwam op in de jaren '70, toen de wetgever door verschillende grote milieuschandalen in Nederland een tekort aan normatieve regels, preventief toezicht en repressieve correctie signaleerde. Tegelijkertijd ontstonden in dezelfde tijd internationale natuurbeschermingsverdragen, waardoor Nederlandse milieuwetgeving werd beïnvloed.<sup>107</sup> Als antwoord daarop werden sectorale regelingen tot stand gebracht om de te onderscheiden milieuvraagstukken te kunnen aanpakken.<sup>108</sup> Voor verschillende vormen van verontreiniging zijn aparte wetten gemaakt. De tot stand gekomen milieuwetten hebben een bestuursrechtelijk karakter. Het milieustrafrecht is in sterke mate afhankelijk van de bestuursrechtelijke regelgeving. Zoals in de verdere bespreking van dit hoofdstuk duidelijk wordt, is voor het bestraffen van milieuschade over het algemeen vereist dat een bestuursrechtelijke regel is overtreden.<sup>109</sup> Deze sterke afhankelijkheid tussen het strafrecht en het bestuursrecht maakt dat bij de uitleg van het milieustrafrecht ook het bestuursrechtelijke milieurecht moet worden meegenomen.

## 2.2. Bestuursrechtelijk milieurecht

### 2.2.1. Normatief kader

Het bestuursrechtelijke milieurecht bestaat uit een complex geheel van regelgeving variërend van internationale regelgeving, Europese regelgeving, regelgeving van het Rijk tot aan gedetailleerde vergunningen uitgegeven op gemeenteniveau. Omdat milieuvervuiling en milieuschade vaak een transnationaal karakter hebben, is veel regelgeving op internationaal of Europees niveau geregeld. Deze regelgeving dient over het algemeen te worden omgezet naar nationale wetgeving op rijksniveau.<sup>110</sup> De Nederlandse milieuwetten op Rijksniveau vormen voor het grootste deel een kader waarbinnen de concrete normstelling (voor het toegestane gedrag) moet plaatsvinden.<sup>111</sup> De normstelling zelf vindt dan plaats door verschillende bestuurlijke lagen heen, door middel van Algemene Maatregelen van Bestuur, Ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen en door bestuursorganen afgegeven vergunningen en ontheffingen met de daaraan verbonden voorschriften.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> zoals het Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde dier- en plantensoorten (CITES 1973) het Verdrag inzake bescherming van trekkende diersoorten (Bonn 1979), de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (Ramsar 1971), het Verdrag ter bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Parijs 1972).

<sup>108</sup> M. Faure en M. Visser, «Het tekort van het Nederlandse milieustrafrecht», in Kraay, M. van en Veen, A. van (red.), *Onderneming en strafrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997. p. 123.

<sup>109</sup> «vrijwel ieder milieudelict is via de Wet of de economische delicten (WED) te herleiden tot een bestuursrechtelijk voorschrift». Zie Bleeker, T.R., *Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden*, Wolters Kluwer Nederland B.V., 2021, p. 28

<sup>110</sup> Op grond van artikel 288 van het EU-Werkingsverdrag zijn EU-richtlijnen verbindend voor het resultaat. De lidstaten dienen de richtlijnen op zodanige wijze in hun eigen rechtsstelsel te implementeren dat het doel van de richtlijn wordt bereikt. Europese milieurichtlijnen brengen pas verplichtingen voor burgers mee indien de richtlijnen in het nationale recht van de lidstaten zijn geïmplementeerd. Een verordening heeft op basis van artikel 288 van het EU-Werkingsverdrag rechtstreekse werking. Om echter te bewerkstelligen dat een overtreding strafbaar is, zal de lidstaat wel een strafbepaling dienen vast te stellen. Dit volgt uit artikel 1 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht. zie Hendriks, L.E.M., *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, pp 15–16

<sup>111</sup> L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010 p. 34–35

<sup>112</sup> «Naast de gelede normstelling kenmerkt het milieustrafrecht zich door het feit dat de materiële normstelling op alle niveaus plaatsvindt, van wetgever in formele zin tot college van B en W en alles wat daar staatsrechtelijke tussen zit.» Zie Hendriks, L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010. p. 34

Een potentieel milieuschadelijke handeling of nalaten kan namelijk worden toegestaan als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, die zijn neergelegd in algemeen verbindende bepalingen, vergunningen of ontheffingen.<sup>113</sup> Bij een verbod om de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften te overtreden, wordt de materiële norm bepaald door de inhoud van deze voorschriften. In veel gevallen worden de materiële strafrechtelijke normen daarmee pas vastgesteld door bestuurlijke wet- en regelgeving, zoals in de vergunningverlening. Hoewel deze zich aan de gestelde kaders van milieuregelgeving op Rijksniveau moeten houden, bestaat er een vrij ruime mate van beleidsvrijheid in de bepaling van de vergunningsvoorwaarden en het al dan niet toekennen van een vergunning.<sup>114</sup> De reden hierachter is dat de wetgever het bestuursorgaan beter in staat acht om inhoudelijk te beoordelen welke mate van verontreiniging onder welke voorwaarden toelaatbaar is: het bestuursorgaan zou beter kunnen reageren op nieuwe en gewijzigde inzichten dan de formele wetgever. Ook zou op deze manier aan de voorkant een beoordeling van de toelaatbaarheid van milieuschadelijke handelingen plaatsvinden, in plaats van door de strafrechter achteraf.<sup>115</sup> Dit heeft als consequentie dat de rechtsbescherming in veel gevallen ook plaatsvindt via het bestuursrecht: wanneer belanghebbenden het oneens zijn met vergunningen of voorwaarden in de vergunningverlening, kunnen zij hiertegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. In de praktijk ziet men echter dat bezwaar- en beroepsprocedures in gevallen waarin het gaat om vergunningen verleend aan grote, (vervuilende) bedrijven waar grote (vermeende) economische belangen mee gepaard gaan, lang duren en vaak niet leiden tot betere rechtsbescherming tegen milieuschadelijke handelingen. Dit komt in Hoofdstuk 3 nader aan de orde.

### 2.2.2. Bestuursrechtelijke handhaving

Indien milieunormen worden overtreden kan in de meeste gevallen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. De bestuursrechtelijke handhavingmodaliteiten bestaan uit onder meer het uitvaardigen van een bestuurlijke transactie onder toezicht van het Openbaar Ministerie, de bestuurlijke boete, de last onder dwangsom (LOD), bestuursdwang en de mogelijkheid om de inrichting (tijdelijk) stil te leggen of een vergunning in te trekken.<sup>116</sup> De bestuursrechtelijke handhaving wordt uitgevoerd door 29 omgevingsdiensten en twee landelijke inspectiediensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De omgevingsdiensten verlenen in mandaat voor gemeenten en provincies vergunningen, houden toezicht en handhaven de milieusector. Gemeenten en provincies zijn het bevoegd gezag, eigenaar en opdrachtgever van omgevingsdiensten. In de afgelopen jaren is de effectiviteit van de handhavinginstanties flink onder de loep genomen. Verschillende onderzoeken – onder meer uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de Inspectie

<sup>113</sup> L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 55

<sup>114</sup> «Hoewel deze moeten handelen binnen de kaders die de milieuregelgeving stelt, heeft het bestuur bij vergunningverlening een zekere beleidsvrijheid.» Zie L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010 pp 35.

<sup>115</sup> «Het is niet zonder reden dat de invulling van de concrete materiële norm in een groot aantal gevallen – bijvoorbeeld in de vergunning(voorschriften) – heeft overgelaten (opgedragen) aan het bestuur. Bij uitstek is het bestuur de instantie om te beoordelen welke mate van verontreiniging onder welke voorwaarden toelaatbaar is. Het overlaten van deze beoordeling aan de formele wetgever zou meebrengen dat in veel situaties niet adequaat en met de noodzakelijke voortvarendheid zou worden opgetreden bij gewijzigde inzichten. De strafrechter kan een dergelijke beoordeling alleen maar achteraf doen, terwijl een beoordeling vooraf meestal nodig zal zijn». Zie L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010 p. 56.

<sup>116</sup> Zie E. Van Haren, «De ontwikkeling van wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland» Unversiteit Tilburg. 2012; Van Haren 2012p. 38–40.

Leefomgeving en Transport en de Algemene Rekenkamer rapporteerden dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) verontrustend slecht presteert.<sup>117</sup> De Commissie van Aartsen kreeg van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de opdracht hier onderzoek naar te doen en met aanbevelingen te komen. Haar rapport wees uit dat het VTH-stelsel zeer ondermaats presteert.<sup>118</sup> Belangrijke zwakten liggen in de afwezigheid van onafhankelijkheid bij de uitvoering van de VTH-taken, die ondergeschikt is gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag en de ondermaatse kennisontwikkeling, waardoor er te weinig deskundigheid en expertise is om adequaat te reageren op de (toekomstige) uitdagingen.<sup>119</sup> In het derde hoofdstuk wordt duidelijk hoe dit in de praktijk leidt tot het gedogen van- en niet optreden tegen verontrustende vormen van milieuschade.

## 2.3. Strafrecht

### 2.3.1. Wettelijke stelsel milieustrafrecht

Al bij de invoering van verschillende eerdere milieuwetten achtte de wetgever het noodzakelijk om overtreding van bepaalde voorschriften strafbaar te maken. In eerste instantie werd in de wet zelf opgenomen dat een overtreding van milieuvoorschriften bestraft kon worden met een geldboete of hechtenis. Inmiddels zijn veruit de meeste strafbepalingen in milieuwetten overgeheveld naar de Wet Economische Delicten (WED). Via deze weg vindt het overgrote deel van de milieudelicten haar oorsprong in het bestuursrecht. De WED vormt voor deze milieuvoorschriften de poort naar het strafrecht.<sup>120</sup> Daarnaast vindt strafrechtelijke bescherming van het milieu plaats via een zeer beperkt aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, waarvan met name de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) van belang zijn.<sup>121</sup> De twee routes van strafrechtelijke sanctionering van milieuschade, via de WED en via het Wetboek van Strafrecht, worden hieronder afzonderlijk besproken.

### 2.3.2. Wet op de economische delicten

In de doctrine wordt gesuggereerd dat milieudelicten onder Economische Delicten zijn geplaatst om het proces van opsporing en vervolging van handelingen die het economisch leven schaden te versnellen.<sup>122</sup> Ook zou dit het milieurecht een serieuzer karakter geven: «*de duiding als economisch delict gaf aan dat de overtreder in een bepaald serieus te nemen*

<sup>117</sup> Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, De Markt de Baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit. 2019. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/pdf>; Inspectie Leefomgeving en Transport, Signaalrapportage Inspectie Leefomgeving en Transport ziet ruimte voor doorontwikkeling vergunningverlening-, toezicht- en handavingsstelsel. 2019, <https://www.ilent.nl/documenten/signaalrapportages/2019/11/28/signaalrapportage-inspectie-leefomgeving-en-transport-ziet-ruimte-voor-doorontwikkeling-vergunningverlening-toezicht-en-handavingsstelsel>; Algemene Rekenkamer. Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen – deel 2. 2021.

<sup>118</sup> Commissie van Aartsen, Om de Leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 2021 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/pdf>,

<sup>119</sup> Commissie van Aartsen, Om de Leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. 2021 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/pdf>

<sup>120</sup> T.R. Bleeker, Milieuaansprakelijkheid van leidinggevendenden, Deventer: Wolters Kluwer 2021, <https://www.navigator.nl/document/idpassb58fb7de33144a0e934978397bf41b7c/milieuaansprakelijkheid-van-leidinggevendenden-productinformatie>, p. 29.

<sup>121</sup> zie L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 21–22, TK 1984/1985, 19 020, nrs 1–3, p. in Faure, M. en Visser, M, p. 124.

<sup>122</sup> L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010

*deel van het strafrecht was beland*».<sup>123</sup> Een andere suggestie is dat de WED ruimere bevoegdheden in controle en opsporing zou toekennen aan schendingen van milieuregels.<sup>124</sup> De vraag is echter of de duiding van milieudelicten als economisch delict recht doet aan het (rechts)belang van het milieustrafrecht.

Net als bij de strafbepalingen in de milieuwetten zelf geldt ook voor de strafbepalingen op grond van de WED dat de te beschermen materiële norm niet in de WED is opgenomen, maar in de verschillende milieuwetten die gebods- en verbodsbepalingen bevatten waarin de materiële norm tot uitdrukking komt.<sup>125</sup> Artikel 1a WED somt op welke van deze bepalingen bij overtreding middels de WED worden bestraft. Daarbinnen zijn de milieudelicten opgedeeld in drie categorieën met elk een eigen strafmaximum, afhankelijk van de ernst van het milieudelict en de aanwezigheid van opzet. In dat laatste geval worden de betreffende milieudelicten gekwalificeerd als een misdrijf in plaats van een overtreding, hetgeen leidt tot een hogere strafbedreiging. De maximumstraffen variëren van zes maanden hechtenis tot zes jaar gevangenisstraf. Achtergrond van deze categorisering is het beschermde belang dat een strafbaarstelling dient, in de strafrechtdoctrine aangeduid als «rechtsgoed». Het beschermde rechtsgoed is van belang bij de interpretatie van het strafbare feit en het bepalen van de strafmaat. Middels categorisering in de WED is gepoogd de strafbare milieuovertredingen in te delen op basis van de mate waarin ze het te beschermen rechtsgoed – het milieu – aantasten.

De eerste categorie omvat ernstige milieudelicten zoals het dumpen van giftig afval in het milieu zonder een daarvoor verleende vergunning.<sup>126</sup> Opzettelijke schending daarvan wordt gekwalificeerd als misdrijf, met daaraan als strafbedreiging gekoppeld een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Wanneer de schending niet opzettelijk is, betreft het een overtreding, waarvoor ten hoogste één jaar hechtenis, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie kan worden opgelegd. De tweede categorie milieudelicten omvat met name schendingen van administratiefrechtelijke regels – zoals het te laat aanleveren van documenten of niet voldoen aan inspectiemaatregelen – waardoor indirect schade aan het milieu kan ontstaan. Het opzettelijk plegen van deze delicten wordt aangemerkt als misdrijf en kent een strafbedreiging van ten hoogste twee jaar gevangenisstraf, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Het niet opzettelijk plegen is gekwalificeerd als overtreding, waarvoor ten hoogste zes maanden hechtenis, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie wordt opgelegd. De derde categorie bevat alleen schendingen van administratiefrechtelijke regels, gecategoriseerd als overtredingen, met indirecte invloed op het milieu.<sup>127</sup>

Drie voor dit wetsvoorstel relevante punten van kritiek worden in de literatuur aangestipt.

Ten eerste is de wetgever niet consequent in de indeling van ernstig milieuschadelijke overtredingen en minder ernstig-milieuschadelijke

<sup>123</sup> H. Sackers. Handhaving van de Omgevingswet. Radboud Universiteit. 2023. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/247488/247488.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p. 53.

<sup>124</sup> H. Sackers. Handhaving van de Omgevingswet. Radboud Universiteit. 2023. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/247488/247488.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p. 53.

<sup>125</sup> L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 23.

<sup>126</sup> Zie L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 24–25.

<sup>127</sup> Zie voor een overzicht van de verschillende categoriën L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 24–26. Zie artikel 1a en artikel 6 lid 1 WED voor de huidige strafmaten.



overtredingen in de drie categorieën.<sup>128</sup> Sommige administratieve verplichtingen die niet direct aantasting of bedreiging voor het milieu opleveren, zijn in de zwaarste categorie opgenomen. *Vice versa* bevatten de lichtere categorieën administratieve verplichtingen die een directe bedreiging vormen voor het milieu indien deze worden overtreden.<sup>129</sup> Tevergeefs zijn meerdere voorstellen gedaan om deze delicten van elkaar te scheiden.<sup>130</sup>

Ten tweede is het ingewikkeld om de materiële norm te vinden. Veelal wordt materiële norm immers niet vastgesteld in het wettelijk voorschrift waarnaar wordt verwezen in artikel 1a WED, maar in de regels die op grond daarvan zijn vastgesteld – bijvoorbeeld in de vergunning.<sup>131</sup> Het derde, voornaamste kritiekpunt betreft de bescherming van het milieu middels de hierboven beschreven systematiek (via bestuursrechtelijke bepalingen) in algemene zin. Deze systematiek maakt milieubescherming als rechtsgoed namelijk een secundair belang, afhankelijk van (de schending van) bestuurlijke voorschriften. Dit wordt aangeduid met de term «administratieve afhankelijkheid», waar in de literatuur kritiek op wordt geleverd.<sup>132</sup> Een aantal auteurs beargumenteert dat strafrechtelijke bescherming van het milieu überhaupt geen overtreding van een administratiefrechtelijke regel zou moeten vereisen.<sup>133</sup> Deze administratieve afhankelijkheid binnen de systematiek van de WED resulteert er bovendien in dat het beschermde rechtsgoed van de daarin neergelegde bepalingen niet het milieu is, maar eerder strekt tot bescherming van de rechtsorde. De strafbaarstelling ziet immers op een inbreuk van een bestuursrechtelijke verplichting, niet op de schade die door de handeling is ontstaan voor het milieu.<sup>134</sup> De geuite kritiek op deze administratieve afhankelijkheid wordt in hoofdstuk 3 nader besproken. In de literatuur is geopperd om het milieu – of een onderdeel daarvan – op een meer directe manier te beschermen, bijvoorbeeld door een autonoom

<sup>128</sup> L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 26.

<sup>129</sup> Hendriks geeft aan dat een verbetering helemaal niet zo ingewikkeld hoeft te zijn en dat een voorbeeld kan worden genomen aan de Duitse systematiek: «In Duitsland kan wat dit betreft worden verwezen naar het in § 4 Wasserhaushaltgesetz gemaakte onderscheid tussen «Benutzungsbedingungen» en «Auflagen». De «Benutzungsbedingungen» maken een wezenlijk deel uit van een vergunning; zij bepalen de reikwijdte van het vergunde. Overtreding van deze voorschriften heeft rechtstreeks invloed op het belang dat met de vergunning wordt beschermd (het milieu of het oppervlaktewater). Hét voorbeeld hiervan geven de emissievoorschriften. «Auflagen» daarentegen bepalen niets omtrent de reikwijdte van de vergunning, maar geven extra voorschriften waar de vergunninghouder zich aan heeft te houden. Hiertoe kunnen verplichtingen worden gerekend waarvan overtreding niet rechtstreeks van invloed is op het milieu. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan registratie- en meetverplichtingen of de verplichting een installatie zo in te richten dat (makkelijk) monsters kunnen worden genomen.» L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 27.

<sup>130</sup> Hendriks stelt voor om in navolging van sommige Duitse milieuwetten een terminologisch onderscheid te maken in voorschriften die aantasting of bedreiging van het milieu betreffen en voorschriften die dat niet doen, zoals administratieve plichten. Zie L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 28. Faure, de Roos en Visser stellen zo'n zelfde indeling voor in hun drie modellen, waarvan de eerste bestaat uit administratieve verplichtingen waarvan niet vereist is dat overtredingen een directe aantasting van het milieu oplevert, de tweede bestaat uit milieuregels en verplichtingen waarvan wel vereist is dat de overtreding aantasting of gevaar voor aantasting van het milieu oplevert, en de derde bestaat uit een zelfstandige strafbaarstelling waar zeer ernstige vormen van milieuschade strafbaar worden gesteld. Zie Faure, de Roos en Visser, «Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!». *Milieu&Recht*, 2002, 29 (1), 7–15 pp. 12–13.

<sup>131</sup> L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 33–34.

<sup>132</sup> bijvoorbeeld in M.G. Faure, de gevolgen van de «administratieve afhankelijkheid» van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten, in: *Zorgen van heden*, 1991.

<sup>133</sup> Zie de bijdragen genoemd in voetnoot 130.

<sup>134</sup> zie o.a. L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 31–32 en de bijdragen van Koopmans, I.M. en Faure, de Roos en Visser in *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*, pp. 63–88, 2007; Den Haag: WODC.

verbod om het milieu te verontreinigen of nadelig te beïnvloeden.<sup>135</sup> In het voorstel voor hervorming van het milieustrafrecht op verzoek van het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd door hoogleraren Faure en de Roos en onderzoeker Visser een nieuw model voorgesteld met drie vormen van strafbaarstellingen, waarvan de laatste (de ernstige milieuverstoring) de relatie met het bestuursrechtelijk milieurecht doorbreekt.<sup>136</sup> Deze hervormingen zijn echter nooit doorgevoerd.

Initiatiefnemer wijst op een toekomstige ontwikkeling op het terrein van het milieustrafrecht. Op 1 januari 2024 wordt de nieuwe Omgevingswet ingevoerd. Onderdeel daarvan is het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), waarin onder meer regels zijn neergelegd die gelden voor vergunde activiteiten. Eén van die bepalingen, artikel 2.11 Bal, bevat een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten die zich richt tot de vergunninghouder. Kort gezegd houdt die specifieke zorgplicht in dat dergelijke milieubelastende activiteiten, waarvan de vergunninghouder weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die schadelijk zijn voor het milieu, verboden zijn. Onder de WED wordt overtreding van deze specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten strafbaar gesteld. Voor dergelijke bestraffing is het irrelevant of de vergunningsvoorwaarden al of niet zijn nageleefd; bedrijven kunnen zich niet verschuilen achter een verstrekte vergunning. De wetgever breekt aldus in de nieuwe Omgevingswet met de administratieve afhankelijkheid. Op deze belangrijke ontwikkeling wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.4.2.

### 2.3.3. Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht bevat slechts een aantal bepalingen die relevant zijn voor het milieustrafrecht. Deze zijn met name te vinden in Titel VII van het Wetboek van Strafrecht (misdriften waardoor de algemene veiligheid van personen en goederen in gevaar wordt gebracht): de artikelen 161quater, 161quinquies, 172, 173, 173a en 173b Sr. De twee laatstgenoemde artikelen bevatten de strafbaarstelling van het wederrechtelijk uitstoten van emissies in het milieu met (gevaar voor) gezondheidsschade voor de mens en worden gezien als de belangrijkste milieustrafrechtelijke bepalingen van het commune strafrecht. De artikelen 161quinquies en 161quater Sr stellen het al dan niet opzettelijk blootstellen van mensen, dieren, planten of goederen aan radioactieve straling strafbaar, indien dat gezondheidsschade aan de mens oplevert. Daarnaast kent het commune strafrecht een aantal bepalingen waaraan

<sup>135</sup> zie voor verschillende voorstellen Koopmans, I.M. De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland. In: A. de Lange & M.J.C. Visser. (Red). Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk, pp. 63–88, 2007; Den Haag: WODC, p. 64; M. Faure, T. de Roos, M. Visser. Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?! Milieu en Recht Jan 2002, nr. 1; M. Faure, M. Visser. het tekort van het Nederlandse milieustrafrecht. In Kraay, M., van en Veen, A., van., *Onderneming en strafrecht*. Nijmegen: Aers Equi Libri, 1997; M.G. Faure en M.J.C. Visser, ideaaltypisch milieustrafrecht: opbouw, inhoud en structuur van noodzakelijke delicten. In M.J.C. Visser en A. de Lange. Milieustrafrecht: onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk. Den Haag: Boom Juridische uitgevers; Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) pp 35–62, 2007

<sup>136</sup> M.G. Faure, Th.A. de Roos, M.J.C. Visser, *Herziening van het commune milieustrafrecht*, Deventer 2001; zie voor een beknopt overzicht van het onderzoek van dezelfde auteurs: Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!, M en R 2002/1, p. 7 e.v.

milieuaspecten kunnen kleven.<sup>137</sup> Tot slot kent het commune strafrecht een aantal bepalingen die geen directe link met het milieu hebben, maar vaak worden gebruikt in zaken waar milieuschade wordt veroorzaakt. Dit zijn met name artikel 225 Sr (valsheid in geschrifte), artikel 227a Sr (verzwijging) en artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie).

Zoals gezegd worden de artikelen 173a en 173b van het Wetboek van Strafrecht gezien als de belangrijkste commune strafbepalingen voor het milieustrafrecht.<sup>138</sup> Deze artikelen werden in 1969 ingevoerd en bestrafen initieel schadelijke emissies van stoffen in water, zonder dat daar een vergunning voor was. In 1984 werden deze artikelen herzien om de gezondheid van mensen expliciet te beschermen tegen de gevolgen van (onvoorziene) milieuvervuiling door emissies.<sup>139</sup> In 2004 volgde een tweede herziening van beide artikelen, leidend tot de huidige strafbepalingen. Artikel 173a Sr betreft de opzet-variant van het milieudelict, artikel 173b Sr is de schuld-variant.

Hoewel artikelen 173a en 173b de belangrijkste bepalingen in het *milieustrafrecht* zijn, is het beschermde rechtsgoed van deze artikelen niet het *milieu*, maar de gezondheid van de *mens*.<sup>140</sup> Het wederrechtelijk inbrengen van een stof in het milieu is pas strafbaar als dat gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander oplevert. Het beschermde rechtsgoed van beide bepalingen is dan ook de openbare gezondheid en het menselijk leven.<sup>141</sup> Eenzelfde constructie is waarneembaar bij andere strafbepalingen in deze titel die (indirect) zien op milieuvuiling, zoals de artikelen 161quater, 161quinquies en 172 Sr. Het Wetboek van Strafrecht kent dan ook geen enkele titel die ziet op de bescherming van het milieu als zodanig.

Voorts is wederrechtelijkheid van de milieuvuiling een bestanddeel van de strafbaarstelling in artikelen 173a en 173b Sr. In de memorie van toelichting bij deze artikelen vermeldt de wetgever expliciet dat «wederrechtelijk» inhoudt dat vergunningsvoorwaarden moeten zijn geschonden.<sup>142</sup> Hierin ligt besloten dat milieubeschadigende handelingen die binnen de grenzen van een vergunning en de daarin neergelegde voorwaarden vallen, niet wederrechtelijk in de zin van voormelde artikelen is. Anders gezegd, ook in het commune milieustrafrecht bestaat zogenoemde administratieve afhankelijkheid, hetgeen tevens op dit terrein op veel kritiek heeft gestuit. Deze kritiek wordt ook besproken in hoofdstuk 3.

<sup>137</sup> Dit zijn onder meer artikelen 157 Sr (opzettelijk brandstichting of veroorzaken overstroming waardoor gevaar voor goederen wordt veroorzaakt), 158 Sr (schuldig aan brandstichting of veroorzaken overstroming waardoor gevaar voor goederen wordt veroorzaakt), 172 resp. 173 Sr (met opzet resp. schuld en wederrechtelijk een stof in een inrichting ten behoeve van drinkwatervoorziening of (...) waterleiding brengt, (...)) en daarmee gezondheidsschade veroorzaakt, en 429 sub 3o Sr (overtredingen met lichte straffen voor lichte milieuschade) en 431Sr (nachtelijk burengerucht; ook overtreding).

<sup>138</sup> zie L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010; zie Faure, M., en Visser, M. 1997., zie Faure, M.G., Koopmans, I.M., Visser, M.J.C., «Kroniek van het milieustrafrecht», *Delikt en Delinkwent*, 2001, 319–329.

<sup>139</sup> zie TK 1984–1985. 19 020, nrs 1–3. In Faure, M., de Roos, T., Visser, M., *Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!*, *Milieu en Recht*, vol 29, issue 1, pp 7–15, 2002., p. 7.

<sup>140</sup> «Over het door de artikel 173a en 173b Sr beschermde rechtsgoed kunnen we kort zijn. De formulering van de artikel 173a en 173b Sr dwingt tot de gevolgtrekking dat hier niet het milieu, maar de mens wordt beschermd.» Zie L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 43.

<sup>141</sup> L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht* (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 43.

<sup>142</sup> «Handelt iemand in overeenstemming met zo een vergunning, dan is dit niet wederrechtelijk. Ook al zou hij voor het overige voldoen aan alle bestanddelen van de voorgestelde strafbepalingen, dan nog is zijn handelen niet strafbaar», zie Tweede Kamer der Staten-Generaal 1984–1985, 19 020, nr. 3 (memorie van toelichting artikelen 173a en b Sr)

Daarnaast is van belang dat de artikelen 173a en 173b Sr slechts het inbrengen van schadelijke *emissies* in het milieu strafbaar stellen. Andere vormen van milieuschade – zoals het beschadigen of vernietigen van een ecosysteem door ontbossing, mijnbouw, ontginning of visserij – vallen niet onder de strafbaarstelling als deze niet door het inbrengen van schadelijke emissies worden veroorzaakt. De artikelen 173a en 173b Sr zijn in de literatuur meermaals bekritiseerd.<sup>143</sup> Deze kritiek richt zich met name op het bestanddeel «wederrechtelijk» en het antropocentrische karakter van de bepalingen, waardoor ernstige milieuverstoringen die niet schadelijk zijn voor de mens buiten het bereik van deze (milieu)bepalingen vallen.

Uit de praktijk blijkt dat veroorzakers van milieuschade veelal worden vervolgd op grond van niet-milieugerelateerde strafbepalingen, zoals valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) of deelname aan een criminele organisaties (artikel 140 Sr).<sup>144</sup> Dit was recentelijk aan de orde bij de veroordeling van vier personen voor het grootschalig plegen van «mestfraude».<sup>145</sup> Dat in deze zaak is vervolgd voor fraude en deelname aan een criminele organisatie in plaats van het veroorzaken van milieuschade legt de lacune in het wettelijke systeem bloot: dat is niet ingericht om het milieu als rechtsgoed te beschermen, maar om het overtreden van milieugerelateerde bestuurlijke voorschriften of het veroorzaken van (gezondheids)schade voor de mens te voorkomen. Daarvan is een belangrijk, negatief gevolg dat de focus – ook van de eventuele maatschappelijke discussie – niet komt te liggen op de milieuschade veroorzaakt door het bedrijf, maar op de fraude en het hiermee wederrechtelijk verkregen voordeel. Spapens benadrukt dat milieuschade en milieucriminaliteit op deze manier uit beeld raakt en onzichtbaar wordt.<sup>146</sup> Dat dit nadelige gevolgen heeft voor normstelling en handhaving, wordt verder duidelijk in hoofdstuk 3.

#### 2.3.4. Relevante deelnemingsbepalingen

Voor milieudelicten neergelegd in het Wetboek van Strafrecht zijn de reguliere deelnemingsbepalingen van artikel 47 e.v. Sr van toepassing.<sup>147</sup> Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen worden vervolgd voor milieudelicten. Uit de praktijk volgt dat het OM veelal rechtspersonen vervolgt en dat natuurlijke personen binnen die rechtspersonen alleen in ernstige gevallen (subsidiair) worden vervolgd. Het recent uitgebrachte proefschrift van Tim Bleeker over de milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden brengt uitvoerig in beeld dat leidinggevenden op verschillende manieren strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor milieudelicten begaan door de rechtspersoon. De meest voorkomende wijze om dit te bewerkstelligen is middels de deelnemingsvorm van het feitelijke leidinggeven: «*veel milieunormen zijn algemene of kwaliteitsdelicten met een dusdanig ruime*

<sup>143</sup> zie bijvoorbeeld, M. Faure, M. Visser. Het tekort van het Nederlandse milieustrafrecht.

Onderneming en Strafrecht, 1997 en eerder genoemde bijdragen in voetnoten 127 en 130.

<sup>144</sup> L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 42.

<sup>145</sup> NOS. December 2022. «Vier verdachten mestfraude hangen celstraffen boven het hoofd». Zie, <https://nos.nl/artikel/2457085-vier-verdachten-mestfraude-hangen-celstraffen-boven-het-hoofd>; zie ook de uitspraken van de mestfraude zaken ECLI:NL:RBAMS:2021:7249; ECLI:NL:RBAMS:2021:7275; ECLI:NL:RBAMS:2021:7297; ECLI:NL:RBAMS:2021:7298; ECLI:NL:RBAMS:2021:7299; ECLI:NL:RBAMS:2021:7300; ECLI:NL:RBAMS:2021:7301; ECLI:NL:RBAMS:2021:7316; ECLI:NL:RBAMS:2021:7317.

<sup>146</sup> Spapens, T., De Complexiteit van Milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties. Boom Lemma uitgevers, 2012.

<sup>147</sup> Zie L.E.M. Hendriks, Milieustrafrecht (derde druk), Deventer: Kluwer 2010, p. 123 en T.R. Bleeker, Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden, Deventer: Wolters Kluwer 2021, <https://www.navigator.nl/document/idpassb58fb7de33144a0e934978397bf41b7c/milieuaansprakelijkheid-van-leidinggevenden-productinformatie> p. 36.

*adressering dat ook leidinggevend zijn gehouden tot de naleving van de verplichting in de norm».*<sup>148</sup> Dit is een belangrijke constatering voor onderhavig wetsvoorstel omdat de meeste vormen van ecocide worden gepleegd door rechtspersonen. De huidige wettelijke systematiek staat de individuele toerekening aan natuurlijke personen voor het plegen van ecocide daarom niet in de weg.

## 2.4. Europees milieustrafrecht

Voor de inhoud van de materiële normen van het Nederlandse milieustrafrecht speelt het Europese en internationale recht een steeds grotere rol. Ongeveer 70 procent van de geldende milieuwet- en regelgeving in Nederland heeft Europese wortels.<sup>149</sup> Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de ontwikkelingen van het milieustrafrecht op Europees niveau.

Binnen de Europese Unie is met de invoering van de richtlijn milieucriminaliteit het belang van het effectief aanvechten van milieucriminaliteit erkend. Milieucriminaliteit is volgens Interpol de op drie na meest lucratieve vorm van criminaliteit.<sup>150</sup> Met de richtlijn milieucriminaliteit poogt de Europese Unie om milieustrafrecht binnen de lidstaten te harmoniseren. In artikel 3 van de richtlijn worden lidstaten opgedragen om de in artikel 3 a t/m i genoemde handelingen strafbaar te stellen als zij wederrechtelijk en opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan.<sup>151</sup> De annexen geven daarbij een opsomming van communautaire wetgeving waarvan schending een wederrechtelijk handelen in de zin van de richtlijn constitueert. De Europese en Nederlandse systematiek is vergelijkbaar: de materiële norm van de strafrechtelijke gedraging is neergelegd in de verschillende Europese milieuwetten.<sup>152</sup> De richtlijn vereist voorts dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gedragingen onder de richtlijn kunnen worden bestraft met effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties. Nederland heeft de richtlijn geïmplementeerd door middel van bestaande regelgeving.<sup>153</sup>

De Europese Commissie heeft op 15 december 2021 een voorstel gepubliceerd voor de herziening en vervanging van de richtlijn.<sup>154</sup> Doel van de herziene richtlijn is om gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor de strafbaarstelling van milieucriminaliteit vast te leggen en de tekortkomingen van de huidige richtlijn aan te pakken. In 2020 heeft de Commissie namelijk een evaluatie van de richtlijn gepubliceerd, waarin zij een aantal belangrijke tekortkomingen blootlegt die onder meer

<sup>148</sup> T.R. Bleeker, *Milieuaansprakelijkheid van leidinggevend*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, <https://www.navigators.nl/document/idpassb58fb7de33144a0e934978397bf41b7c/milieuaansprakelijkheid-van-leidinggevend-productinformatie>, p. 45

<sup>149</sup> Faure 2008, p.41, in Van Haren, «De ontwikkeling van wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland» Universiteit Tilburg. 2012; Van Haren 2012, p. 28.

<sup>150</sup> INTERPOL marks a decade of tackling serious environmental crime, 23 November 2020 <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-marks-a-decade-of-tackling-serious-organized-environmental-crime>.

<sup>151</sup> Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>.

<sup>152</sup> zie hierover L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht (derde druk)*, Deventer: Kluwer 2010, p. 14 e.v.

<sup>153</sup> Zie de transponeringstabel in de Bekendmaking implementatie richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-19612.html>.

<sup>154</sup> Europese Commissie. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, 15 December 2021. [https://commission.europa.eu/document/950a9dd4-84ce-4163-8c0d-8357ccbdf9d\\_nl](https://commission.europa.eu/document/950a9dd4-84ce-4163-8c0d-8357ccbdf9d_nl).

betrekking hebben op de handhaving in de praktijk, het beperkte toepassingsgebied, de definitie van delicten, de hoogte van de sancties, de vage juridische terminologie, het gebrek aan grensoverschrijdende samenwerking en de aansprakelijkheidsregeling voor rechtspersonen.<sup>155</sup> Het voorstel van 15 december 2021 heeft tot doel de doeltreffendheid van onderzoek en vervolging te verbeteren door het toepassingsgebied te actualiseren en vage termen in de definities van milieucriminaliteit te verduidelijken of te schrappen. Ook wil de Commissie voor doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige soorten en niveaus van sancties voor milieucriminaliteit zorgen en grensoverschrijdend onderzoek en grensoverschrijdende vervolging bevorderen.

In het voorstel van de Commissie voor de herziene richtlijn wordt het concept ecocide genoemd in de preambule: «*Ook wanneer een milieu-delict aanzienlijke en onomkeerbare of langdurige schade toebrengt aan een volledig ecosysteem, dient dit vanwege de ernst ervan een verzwarende omstandigheid te zijn, ook in gevallen die vergelijkbaar zijn met ecocide*».<sup>156</sup>

Na verschillende maanden van onderhandelingen («trilogie») tussen de Europese Raad, de Commissie en het parlement kwam op 16 november 2023 een politiek akkoord tot stand. Het akkoord bevat een nauwkeuriger omschrijving van milieucriminaliteit en voegt 9 nieuwe soorten milieudelicten toe. Het harmoniseert ook de strafmaat voor natuurlijke personen en voor het eerst ook voor rechtspersonen in alle EU-lidstaten. Tot slot bevat het, zoals reeds in paragraaf 1.3.2 is beschreven, de opdracht aan lidstaten om misdrijven die onder de richtlijn vallen, zoals de vernietiging van natuurlijke habitats, illegale houtkap, of gevaarlijke industriële activiteiten, en die aanzienlijke, ernstige en wijdverbreide dan wel aanzienlijke ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water veroorzaken, met zware straffen te sanctioneren. Ook van belang is het Europees Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht van de Raad van Europa uit 1998 (het Verdrag).<sup>157</sup> Uit de toelichting van het Verdrag blijkt dat wereldwijd met name de bestuursorganen belast zijn met de uitvoering van de handhaving van milieunormen, en dat het strafrecht volgend is. Door de invoering van het Verdrag wilde men een grotere rol toekennen aan de strafrechtelijke handhaving. Het Verdrag maakt onderscheid in drie categorieën strafbepalingen met betrekking tot ordening, het milieu en de gezondheid van personen. In de genoemde volgorde genieten deze categorieën een oplopende bescherming via het strafrecht.<sup>158</sup> Het Verdrag lag vanaf 4 november 1998 gereed voor ondertekening, maar is niet in werking getreden omdat er onvoldoende landen waren die het verdrag ondertekenden en ratificeerden.

In juni 2022 besloot het stuurcomité van de Raad van Europa voor het toezicht op en de coördinatie van activiteiten op het gebied van misdaadpreventie en misdaadbesteding naar aanleiding van een *feasibility study* dat het opstellen van een nieuw Verdrag inzake de bescherming van het

<sup>155</sup> Europese Commissie, Evaluation of the Environmental Crime Directive. 5 November 2020. [https://commission.europa.eu/news/evaluation-environmental-crime-directive-2020-11-05\\_en](https://commission.europa.eu/news/evaluation-environmental-crime-directive-2020-11-05_en).

<sup>156</sup> European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. 2021/0422 (COD). [https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/1\\_1\\_179760\\_prop\\_dir\\_env\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/1_1_179760_prop_dir_env_en.pdf) in paragraaf 16 op p. 24.

<sup>157</sup> Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Trb. 2005, 17.

<sup>158</sup> Faure 2008, p.26 in Van Haren, «De ontwikkeling van wetgeving en handhaving van het milieustrafrecht in Nederland» Unversiteit Tilburg. 2012; Van Haren 2012 p. 29.

milieu door middel van het strafrecht haalbaar en passend is.<sup>159</sup> Een commissie van deskundigen op het gebied van de bescherming van het milieu door het strafrecht is in januari 2023 met dit werk begonnen en heeft in de concepttekst van het verdrag een ecocide bepaling opgenomen, die de eerste twee onderhandelingsrondes van de lidstaten van de Raad van Europa heeft doorstaan.<sup>160</sup> De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa nam in dit kader op 25 januari 2023 een aanbeveling aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan, waarin het Comité wordt opgeroepen om ervoor te zorgen dat het nieuwe Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht ook van toepassing is in de context van gewapende conflicten, oorlog of bezetting, en eveneens ecocide betreft.<sup>161</sup>

## 2.5. Overige internationale context

In een aantal internationale milieuovereenkomsten zijn bepalingen opgenomen die staten ertoe verplichten bepaalde milieuschadelijke gedragingen strafbaar te stellen. Artikel VIII(1) van de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) uit 1973 verplicht verdragsstaten om de handel in en/of het bezit van in het CITES-verdrag genoemde soorten strafbaar te stellen.<sup>162</sup> Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan uit 1989 stelt in artikel 4 lid 3 dat partijen sluikehandel in gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen als een strafbaar feit beschouwen, en verplicht de verdragspartijen in lid 4 van hetzelfde artikel om gedrag dat in strijd is met het verdrag te bestraffen.<sup>163</sup> Ook artikel 4 van Verdrag van Londen van 2 november 1973 ter voorkoming van verontreiniging door schepen, artikel 4 en 5 van het Protocol van Londen van 7 november 1996 tot hervorming van het Multilateraal Verdrag van 29 december 1972 ter voorkoming van verontreiniging van de zee en artikel 113 van het Verdrag van Montego Bay van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee bevatten strafbaarstellingen ter bescherming van het milieu.

<sup>159</sup> European Committee on Crime Problems. Council of Europe to draft a new global Convention to Protect the Environment through Criminal Law. Council of Europe Portal. November 2022. <https://www.coe.int/en/web/cdpc/-/council-of-europe-to-draft-a-new-global-convention-to-protect-the-environment-through-criminal-law>.

<sup>160</sup> Het concept artikel 27 geeft twee alternatieven voor een ecocide-bepaling: Article 27 – Ecocide Option a. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de façon illicite et intentionnelle, tout comportement qui cause ou est susceptible de causer la mort ou de graves lésions à des personnes, ou une dégradation substantielle de la qualité de l'air, de la qualité du sol, ou de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des services et fonctions écosystémiques, ou bien de la faune ou de la flore, lorsque ce comportement cause des dommages graves et étendus, ou graves et à long terme, ou graves et irréversibles. Option b. 1 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour ériger l'écocide en tant qu'infraction pénale grave, conformément à leur droit interne. 2 Aux fins de la présente Convention, le terme «écocide» doit être compris comme tout comportement couvert par le champ des infractions établies conformément à la présente Convention, lorsque ce comportement cause, et est commis en connaissance de la susceptibilité substantielle qu'il cause des dommages graves et étendus, ou graves et durables, ou graves et irréversibles pour la santé humaine ou l'environnement. <https://rm.coe.int/pc-env-2023-04-fr-projet-de-convention-sur-la-protection-de-l-environn/1680acbd45>.

<sup>161</sup> Parliamentary Assembly, Environmental impact of armed conflicts, Recommendation 2246 (2023) <https://pace.coe.int/en/files/31601/html>, paragraaf 3.5.

<sup>162</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. <https://cites.org/eng/disc/text.php#VIII>.

<sup>163</sup> Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan. [https://wetten.overheid.nl/BWBV0002081/2005-10-08#Verdrag\\_2](https://wetten.overheid.nl/BWBV0002081/2005-10-08#Verdrag_2).

Twee verdragen uit het internationaal humanitair recht formuleren ook het verbod op massavernietiging van het milieu. Het Verdrag inzake het verbod op militair of ander vijandig gebruik van technieken voor milieumodificatie (ENMOD) uit 1976 stelt in artikel I dat de verdragsstaten zich niet in mogen laten met militair- of enig ander vijandig gebruik van milieumodificatietechnieken die wijdverbreide, langdurige of ernstige gevolgen voor het milieu hebben. In artikel IV verplicht ENMOD verdragsstaten om alle maatregelen te nemen die zij nodig achten om elke activiteit die in strijd is met de bepalingen van het Verdrag te verbieden en te voorkomen. Het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (API) verbiedt in artikel 35, lid 3 «het gebruik van methoden of middelen van oorlogvoering die bestemd zijn voor het toebrengen van wijdverbreide, langdurige en ernstige schade aan de natuurlijke leefomgeving, of waarvan kan worden verwacht dat zij dat zullen doen».

Het gebruik van (strafrechtelijke) sancties in multilaterale milieuovereenkomsten heeft het besef doen groeien dat milieuschade een negatieve invloed heeft op de fundamentele waarden van de samenleving. Deze internationale normen weerspiegelen eveneens het symbolische belang van het gebruik van het strafrecht om de integriteit van het milieu te waarborgen.

### **Hoofdstuk 3. Tekortkomingen huidig stelsel**

#### **3.1. Inleiding**

De initiatiefnemer signaleert drie significante tekorten in het Nederlandse milieustrafrecht. Ten eerste bevat het Wetboek van Strafrecht (hierna ook: WvSr) geen ecocentrische strafbaarstelling waarin het milieu als rechtsgoed wordt beschermd, zonder dat een inbreuk op de menselijke gezondheid is vereist. Ten tweede is het milieustrafrecht vrijwel volledig afhankelijk van het bestuursrecht – de administratieve afhankelijkheid – waardoor strafrechtelijke rechtsbescherming van het milieu tekortschiet. Tot slot bevat het milieustrafrecht beperkte mogelijkheden om ernstige vormen van milieuschade in het buitenland, veroorzaakt door Nederlandse actoren, strafbaar te stellen. Deze tekortkomingen hebben als effect dat ernstige en langdurige of wijdverbreide schade aan het milieu niet altijd via de strafrechtelijke weg kan worden vervolgd. Deze tekorten worden hierna puntsgewijs toegelicht.

#### **3.2. Tekortkoming 1: Ontbreken ecocentrische strafbaarstelling in WvSr**

De initiatiefnemer beschouwt de afwezigheid van directe bescherming van het milieu door het Wetboek van Strafrecht als een van de belangrijkste tekortkomingen van het huidige milieustrafrecht. Zoals in paragraaf 2.3 is uiteengezet, is het bijzondere en commune milieustrafrecht niet-ecocentrisch van aard, omdat het milieu niet direct het beschermde rechtsgoed van de betreffende wetgeving is.

Het is cruciaal dat het milieu als autonoom rechtsgoed beschermd wordt binnen het strafrecht. Het opnemen van delicten in het Wetboek van Strafrecht heeft een signaalfunctie: het vergroten van bewustzijn bij burgers en hen duidelijk maken dat bepaald gedrag als groot onrecht wordt ervaren. Door de afwezigheid van ecocentrische strafbaarstellingen – die het milieu als rechtsgoed beschermen – geeft de wetgever ten onrechte geen signaal aan burgers dat milieuschade als dergelijk groot onrecht moet worden aangemerkt. De normatieve functie van het strafrecht draagt de wetgever op om veranderende normen en waarden te



verankeren in het strafrecht. De initiatiefnemer acht de tekenen vanuit de maatschappij duidelijk. De maatschappelijke onrust over de milieuschadelijke industriële activiteiten in binnen- en buitenland, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk, tezamen met de maatschappelijke zorg over de toenemende milieucrisis (stikstof, klimaat, water, voedsel) maken duidelijk dat de maatschappij grove vormen van milieuschade inmiddels als groot onrecht ervaart en ernstige vormen van milieuschade niet langer wilt accepteren. De Initiatiefnemer acht het daarom noodzakelijk om een nieuwe norm in het strafrecht te introduceren, waarmee de intrinsieke waarde van het milieu erkend wordt en het milieu als rechtsgoed bescherming wordt geboden tegen zeer ernstige vormen van schade.

Bijkomend nadeel van de huidige milieustrafrechtbepalingen is dat discussies op juridisch, wetenschappelijk en maatschappelijk niveau bij grove vormen van milieucriminaliteit veelal gaan over de vraag of er al dan geen bestuursrechtelijke normen zijn geschonden, of dat er door deze schending al of niet schade is ontstaan aan de menselijke gezondheid. Discussies over milieuschade door de strafbare handeling blijven aan de oppervlakte. Exemplarisch hiervoor is (de berichtgeving over) de strafrechtelijke vervolging van Tata Steel, waar de aandacht uitgaat naar de gezondheidsschade die de overtredingen van de milieuregelgeving tot gevolg heeft.<sup>164</sup> Dit heeft praktische gevolgen, zoals een gebrek aan aandacht voor milieubescherming binnen instituties zoals het Openbaar Ministerie.<sup>165</sup> Bovendien wordt het milieubewustzijn in de samenleving verminderd indien berichtgeving en discussies bij milieucriminaliteit voornamelijk gaan over de gevolgen van de milieuschade voor de menselijke gezondheid, in plaats van de negatieve gevolgen voor de natuur zelf. Dat ecocentrische strafbaarstellingen een positief effect hebben op de rechtsbescherming van het milieu, is gebleken in de Duitse praktijk. Na invoering van autonome milieudelicten in het Duitse Strafgesetzbuch verdubbelde het aantal aangiften van milieudelicten.<sup>166</sup> Mede indachtig het voorgaande, meent initiatiefnemer dat ecocentrische milieudelicten in het strafrecht kunnen bijdragen aan betere rechtsbescherming van het milieu en het vergroten van het milieubewustzijn, de urgentie om het milieu beter te beschermen en de aandacht voor milieubescherming in instituties.

---

<sup>164</sup> Zie bijvoorbeeld Openbaar Ministerie. Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals. 2022. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/02/02/openbaar-ministerie-start-strafrechtelijk-onderzoek-tata-steel-en-harsco-metals>; Nederlandse Omroep Stichting, «RIVM: nog steeds veel uitstoot kankerverwekkende stoffen bij Tata Steel», *NOS.nl*, maart 2023. <https://nos.nl/artikel/2469233-rivm-nog-steeds-veel-uitstoot-kankerverwekkende-stoffen-bij-tata-steel>

<sup>165</sup> Zie over deze thematiek bijvoorbeeld het interview met Rob de Rijk in M. van der Molen. «De aanpak van milieucriminaliteit dreigt vast te lopen». Interview *Opportuun* Nr 2 2020. Te vinden op <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2020/02/interview-rob-de-rijck>

<sup>166</sup> Tiedemann, K. en Kindhäuser, H., «Umweltstrafrechtliche Bewährung oder Reform?», *NStZ*, 1988, p. 339; «Natuurlijk was dit niet uitsluitend aan de incorporatie van het Strafgesetzbuch te danken, maar Tiedemann meent toch dat dit het milieubewustzijn van zowel het publiek als van de vervolgende instanties heeft versterkt» in M.G. Faure en M.J.C. Visser, ideaaltypisch milieustrafrecht: opbouw, inhoud en structuur van noodzakelijke delicten. In M.J.C. Visser en A. de Lange. *Milieustrafrecht: onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers; Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) pp 35–62., p. 55

### **3.3. Tekortkoming 2: Administratieve afhankelijkheid milieustrafrecht**

#### *3.3.1. Administratieve afhankelijkheid en consequenties*

Het tweede tekort dat de initiatiefnemer signaleert is de zogenoemde «administratieve afhankelijkheid» van het milieustrafrecht, zoals aange- stipt en kort besproken in paragraaf 2.3.2. Binnen de systematiek van milieubepalingen in zowel de WED als het Wetboek van Strafrecht, is het milieustrafrecht zo ingericht dat strafrechtelijke vervolging vereist dat bepaalde bestuursrechtelijke regelgeving is geschonden. Deze administra- tieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht heeft een aantal conse- quenties. Ten eerste is door de administratieve afhankelijkheid de invulling van de delictsbestanddelen van milieustrafrechtsbepalingen voor een groot deel afhankelijk van de beslissingen van bestuursorganen die een vergunning verlenen.<sup>167</sup> Bijgevolg bepaalt het bestuursorgaan – middels verlening van een vergunning met daarin vervatte vergunnings- voorwaarden – de uiteindelijke strafrechtelijke (materiële) norm. Dit leidt tot een ongewenste vervlechting van het strafrecht en bestuursrecht. Ten tweede worden sommige vormen van milieuverontreiniging niet bestraft, omdat ze geen schending van bestuursrechtelijke plichten en/of weder- rechtelijkheid opleveren: niet elke verontreiniging is ook een inbreuk op een vergunningplicht of vergunningvoorschrift.<sup>168</sup> Milieuschadelijke handelingen die volgens de vergunningsvoorwaarden zijn toegestaan, kunnen door de systematiek dus niet strafrechtelijk worden vervolgd, ook niet als de handeling ernstige en langdurige of wijdverbreide schade voor het milieu oplevert of gevaar daarvoor veroorzaakt. In het navolgende wordt een aantal voorbeelden gegeven van de problematische adminis- tratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Deze voorbeelden doen zich voor op Nederlands grondgebied. De initiatiefnemer wil echter benadrukken dat er talloze voorbeelden van problematische adminis- tratieve afhankelijkheid bestaan in het buitenland, waar onderhavige kritieken eveneens voor gelden.

#### *3.3.2. Voorbeelden problematiek administratieve afhankelijkheid*

##### *3.3.2.1. Gasboringen NAM*

Een relevant voorbeeld is de omstreden vergunning voor de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) om gas te winnen onder de Waddenei- landen. Ondanks herhaalde protesten in de omgeving en negatieve adviezen van onder andere UNESCO en kennisorganisatie Waddenaca- demie is deze vergunning in 2022 afgegeven. Door gasboringen in het Waddengebied ontstaat een groot risico op bodemdaling en aardbe- vingen. Hierdoor verdwijnt mogelijk een deel van de Wadden onder water, met langdurige negatieve gevolgen voor planten en dieren die van de

<sup>167</sup> Zie Koopmans, I.M. De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland. In: A. de Lange & M.J.C. Visser. (Red). Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk. (pp. 63–88), Den Haag: WODC, 2007.

<sup>168</sup> Zie Koopmans, I.M. De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland. In: A. de Lange & M.J.C. Visser. (Red). Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk. (pp. 63–88), Den Haag: WODC, 2007, p. 65

Wadden afhankelijk zijn.<sup>169</sup> Toenmalig demissionair Minister van Economische Zaken en Klimaat Blok betoogde dat hij juridisch met handen en voeten aan de vergunningverlening was gebonden omdat aan alle juridische voorwaarden zou zijn voldaan. Hoogleraar staats- en bestuursrecht Wim Voermans beaamde dit in het NRC: «*Blok heeft eigenlijk niet zo veel te willen, zijn handen zijn gebonden*».<sup>170</sup>

### 3.3.2.2. Lozingen PFAS-stoffen Chemours

Een ander voorbeeld is de problematiek rondom de vergunningverlening aan Chemours in Dordrecht (voorheen DuPont) om grote hoeveelheden van verschillende soorten PFAS-stoffen (waaronder PFOA en HFPO-DA (GENX)) te lozen in het oppervlaktewater en de lucht. PFAS-stoffen zijn zogenoemde «Zeer Zorgwekkende Stoffen» (ZZS) die toxische effecten hebben op mens en milieu, niet of nauwelijks afbreekbaar zijn, zich snel door het milieu verspreiden en zich ophopen in dieren, planten en het menselijk lichaam. Deze stoffen hebben schadelijke effecten op het immuunsysteem, voortplanting en de ontwikkeling van ongeboren kinderen. Voorts zijn de stoffen mogelijk kankerverwekkend en schadelijk voor de natuur.<sup>171</sup> Door een gebrek aan kennis hierover binnen gemeenten en provincie is het Chemours jarenlang toegestaan om veel te grote hoeveelheden PFAS in het oppervlaktewater en in de lucht te lozen – in 2013 werden bijvoorbeeld lozingen van maar liefst 6.400 kilogram per jaar van de PFAS-stof GENX vergund – waardoor water en grond in de regio nu ernstig vervuild zijn.<sup>172</sup> Dit blijkt ook uit het recent verschenen onderzoek van de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, waarin wordt gesteld dat de kennis en procedure bij de eerdere vergunningverlening onvoldoende was om negatieve gezondheidseffecten bij omwonenden op de lange termijn te kunnen voorkomen.<sup>173</sup> Inmiddels raden het RIVM en de GGD af om zelfgevangen zoetwatervis en groenten uit de tuin te eten.<sup>174</sup> De slechte waterkwaliteit in Nederland dreigt nu zelfs de nieuwste politieke milieucrisis te worden.<sup>175</sup>

<sup>169</sup> «Op basis van de voorgaande bevindingen moet geconcludeerd worden dat de ontwerpvergunning Wet natuurbescherming en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling onvoldoende overtuigend aantonen dat redelijke wetenschappelijke twijfel over het ontstaan van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken en doelen van de Waddenzee ontbreekt. Het Natura 2000-regime, zoals gecombineerd in hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming, laat in een dergelijk geval niet toe dat de vergunning wordt verleend.» Zie Waddenacademie. «Juridisch advies inzake Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee» (Project gaswinning Ternaard), 5 oktober 2021, [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/01-Waddenacademie/Advies\\_Waddenacademie\\_gaswinning\\_Ternaard\\_-\\_5\\_oktober\\_2021.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/01-Waddenacademie/Advies_Waddenacademie_gaswinning_Ternaard_-_5_oktober_2021.pdf), p. 6; RTL, «Nog meer boren in de Waddenzee? Dit is waarom (en waarom niet)». *RTLNieuws.nl*, 13 September 2021, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5253871/waddenzee-boren-gas-nam-unesco-natuur-gasvoorziening-gasprijs#:~:text=Op%20zo'n%203.5%20kilometer,omhoog%20pompen%2C%20vanaf%20het%20land.>

<sup>170</sup> Algemeen Dagblad, «Bikkelhard rapport: Minister moet gaswinning Waddenzee wél verbieden». *AD.nl*, 5 oktober 2021, <https://www.ad.nl/binnenland/bikkelhard-rapport-minister-moet-gaswinning-waddenzee-wel-verbieden~a8bd0498/>

<sup>171</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, «Risico's PFAS Voor Gezondheid en Milieu». *RIVM.nl* <https://www.rivm.nl/pfas/risicos-pfas-voor-gezondheid-en-milieu>;

<sup>172</sup> Zie over de lozingsvergunningen tot 2017: Oasen, «het effect van de industriële lozing van Chemours op de aanwezigheid van FRD-903 in oevergrondwater», 2017, <https://www.oasen.nl/files/oasen201705effectlozingchemoursfrd903oevergrondwater>

<sup>173</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid. *Industrie en Omwonenden*. April 2023, p. 108

<sup>174</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, «Risico's PFAS Voor Gezondheid en Milieu». *RIVM.nl* <https://www.rivm.nl/pfas/risicos-pfas-voor-gezondheid-en-milieu>; Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. «PFAS», *GGDleefomgeving.nl*, <https://ggdleefomgeving.nl/schadelijke-stoffen/pfas/#kan-ik-nog-vis-blijven-eten>;

<sup>175</sup> Algemeen Dagblad, «Nieuw probleem na stikstof: vervuild water dreigt het land op slot te zetten», *AD.nl*, 11 Mei 2023, <https://www.ad.nl/politiek/nieuw-probleem-na-stikstof-vervuild-water-dreigt-het-land-op-slot-te-zetten~af569a08a/>

De vergunde lozingen van PFAS zijn inmiddels sterk verlaagd. Hierop is echter veel kritiek, waaronder van de gemeenten zelf, omdat elke (extra) lozing van PFAS meer ernstige en langdurige schade aan het milieu en de menselijke gezondheid veroorzaakt.<sup>176</sup> Zij betogen dat de gunning van PFAS-lozingen in het geheel aan banden moet worden gelegd, dit in lijn met het voorstel van de Europese Unie om vanaf 2025 een verbod op productie, gebruik, verkoop en import van ongeveer 10.000 PFAS-stoffen in te voeren.<sup>177</sup> Overigens heeft Chemours met succes procedures ingesteld tegen genoemde aanscherping van de vergunningsvoorwaarden, waardoor het onduidelijk is of de nieuwe vergunningsvoorwaarden volledig in werking zijn getreden.

Daar staat tegenover dat Chemours zelf ook in procesvoering is betrokken. De gemeenten Dordrecht, Molendrecht, Papendrecht en Sliedrecht startten in 2021 een civielrechtelijke procedure tegen Chemours waarin zij schadevergoeding eisen van het bedrijf.<sup>178</sup> Aan die vordering leggen de gemeenten het verwijt ten grondslag dat Chemours op de hoogte was van de milieu- en gezondheidsrisico's van PFAS-stoffen PFOA en GenX, maar daarvoor niet hebben gewaarschuwd en daar onvoldoende openheid over hebben gegeven bij onder andere de vergunningsaanvraag. De gemeenten vragen om een principiële uitspraak van de rechter: «*Ons standpunt is helder: de verantwoordelijkheid van een bedrijf blijft niet beperkt tot de voorschriften in een vergunning. Dit geldt temeer als binnen het bedrijf veel meer kennis aanwezig is van (het effect van) deze stoffen dan kenbaar is gemaakt door dit bedrijf. We vragen hier dan ook om een principiële uitspraak van de rechter.*»<sup>179</sup> Op 23 september 2023 heeft de rechtbank Rotterdam in een tussenvonnissen geoordeeld dat de uitstoot van PFOA naar de lucht in de periode van 1 juli 1984 tot en met 1 maart 1998 een onrechtmatige daad is ten opzichte van de gemeenten. Omdat Chemours de vergunningverlener en de gemeenten in deze periode onvoldoende heeft ingelicht over de mogelijke risico's van deze uitstoot en haar eigen zorgen daarover, kan Chemours zich wat betreft deze periode niet beroepen op de verleende vergunningen. In deze periode heeft Chemours de uitstoot van PFOA naar de lucht ook niet beperkt. Chemours is aansprakelijk voor de schade die de gemeenten hierdoor hebben geleden. De rechtbank is nu nog niet in staat definitief te beslissen of de emissie van PFOA in de periode van 2 maart 1998 tot 2012, toen het gebruik van PFOA eindigde, al dan niet onrechtmatig was. De procedure wordt op dit punt voortgezet.<sup>180</sup>

### 3.3.2.3. Lozingen microplastics Chemelot

Gelijksoortige problematiek speelt zich af rondom vergunningverlening aan het bedrijf Chemelot om zeven jaar lang 14.000 kilogram microplastics per jaar in de Maas te mogen lozen. Ondanks bekende negatieve

<sup>176</sup> van Wijngaarden, Ton, «Politieke protestmars tegen PFAS-uitstoot Chemours: «Moeten stoppen met lozen»». *RTVdordrecht.nl*, 10 maart 2023, <https://www.rtvdordrecht.nl/nieuws/politieke-protestmars-tegen-pfas-uitstoot-chemours-moeten-stoppen-met-lozen>

<sup>177</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, «Details of proposed European PFAS ban released». 2023. [https://www.rivm.nl/en/news/details-of-proposed-european-pfas-ban-released#:~:text=The%20proposed%20ban%2C%20officially%20a,substances%20bans%20ever%20in%20Europe](https://www.rivm.nl/en/news/details-of-proposed-european-pfas-ban-released#:~:text=The%20proposed%20ban%2C%20officially%20a,substances%20bans%20ever%20in%20Europe;); van Wijngaarden, Ton, «Politieke protestmars tegen PFAS-uitstoot Chemours: «Moeten stoppen met lozen»». *RTVdordrecht.nl*, 10 maart 2023, <https://www.rtvdordrecht.nl/nieuws/politieke-protestmars-tegen-pfas-uitstoot-chemours-moeten-stoppen-met-lozen>

<sup>178</sup> zie hierover: Rasenberg, E., «Gemeentes slepen Chemours en DuPont voor de rechter». *Waterforum.nl*, <https://www.waterforum.net/gemeentes-slepen-chemours-en-dupont-voor-de-rechter/>

<sup>179</sup> Rasenberg, E., «Gemeentes slepen Chemours en DuPont voor de rechter». *Waterforum.nl*, <https://www.waterforum.net/gemeentes-slepen-chemours-en-dupont-voor-de-rechter/>

<sup>180</sup> Rechtbank Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987.

effecten van microplastics op levende organismen en nog onbekende, maar sterke vermoedens voor, negatieve effecten hiervan op het waterecosysteem, dieren en de gezondheid van de mens, is deze vergunning door waterschap Limburg afgegeven. Burgers vragen zich af hoe zo'n vergunning kon worden afgegeven en milieu-organisaties maken zich grote zorgen.<sup>181</sup> De kamervragen van Tweede Kamerleden De Groot en Hagen (D66) aan de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat of deze vergunningverlening in lijn is met het voorzorgsbeginsel en bescherming van het leefmilieu worden niet inhoudelijk beantwoord, maar weggewuifd met de stelling dat het lokale bevoegd gezag – in kwestie waterschap Limburg – bevoegd is om te beoordelen of een emissie mag worden toegestaan.<sup>182</sup> Daar het waterschap Limburg deze emissies toestaat, en het Rijk het Waterschap Limburg niet tot verantwoording roept, lijkt zowel langs bestuurlijke weg als langs strafrechtelijk weg geen actie te kunnen worden genomen. Dit is wederom een voorbeeld waarbij de administratieve afhankelijkheid in de weg staat van ingrijpen indien daar vanuit milieu- of gezondheids oogpunt aanleiding toe bestaat.

#### 3.3.2.4. Vergunning verleend aan Tata Steel

Tot slot verdient de vergunningverlening aan Tata Steel de aandacht. Hier gaat het om meerdere vergunde activiteiten, verleend op basis van het Waterlandakkoord 2006, een akkoord tussen Corus (de voorloper van Tata Steel), de gemeenten Beverwijk, Velsen, Heemskerk, provincie Noord-Holland, de Kamer van Koophandel Amsterdam en FED Rijnmond, en de revisievergunning uit 2007. Vanaf 2006 zijn er op verschillende punten meerdere rechtszaken gevoerd over de aan Tata Steel vergunde activiteiten, zowel door Tata Steel als door omwonenden en andere belanghebbenden. Deze hebben met name betrekking op de door de provincie Noord-Holland vergunde uitstoot van NO<sub>x</sub>, fijnstof, metalen en PAK's (waarvan sommigen zijn geclassificeerd als Zeer Zorgwekkende Stoffen). Deze stoffen kunnen zeer schadelijke gevolgen hebben voor mens en milieu. Na jaren van procedures en klachten van omwonenden, werd uit gezondheidsonderzoeken van het RIVM duidelijk dat de hoeveelheid schadelijke stoffen die legaal en illegaal door Tata Steel worden uitgestoten, leiden tot een significante toename van gezondheidsklachten, waaronder een toename van kanker, bij mensen in de omgeving van de fabriek. Over de effecten van Tata Steel's uitstoot op het milieu zelf is minder gerapporteerd. Echter, het is bekend dat bijvoorbeeld de stoffen NO<sub>x</sub> en fijnstof kunnen zorgen voor groeivertraging van planten, zure regen, vermindering van de biodiversiteit en watervervuiling.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) publiceerde in haar rapport van April 2023 duidelijke conclusies over het traject van vergunningverlening en handhaving in de casus Tata Steel: «*Uit analyse van het vergunning traject van Tata Steel komt naar voren dat het mogelijk is om een emissie te vergunnen zonder dat bekend is wat de concentratie is waarbij die bewuste stof op leefniveau gezondheidsrisico's oplevert.*» Ook schrijft de OVV: «*pas met de grafietregens in 2018 en 2019 werd het voor de provincie en de omgevingsdienst duidelijk dat er mogelijk meer aan de*

<sup>181</sup> NPO Radio 1. «Hoe kan het dat Chemelot toestemming heeft om microplastics in de Maas te lozen?» *NPOradio1.nl*, 27 september 2021, <https://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/3b4c6387-13c6-4c5c-8de4-fbe46b8964f9/hoe-kan-het-dat-chemelot-toestemming-heeft-om-microplastic-in-de-maas-te-lozen>; Plastic Soup Foundation. «Chemelot mag 14.000 kilo microplastics per jaar in de Maas lozen». *Plasticsoupfoundation.org*, 31 juli 2021. <https://www.plasticsoupfoundation.org/2021/07/chemelot-mag-14-000-kilo-microplastics-per-jaar-in-de-maas-lozen/>

<sup>182</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 2020–2021, nr. 3872, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20202021-3872.html>

*hand was bij Tata Steel dan individuele voorvallen. De provincie en de omgevingsdienst realiseerden zich dat de vergunde emissies van Tata Steel mogelijk niet verantwoord waren. Dit kon gebeuren ondanks dat zowel de GGD als het RIVM al jaren gezondheidsonderzoeken uitvoerden in de IJmond».*<sup>183</sup> Een aantal verklaringen worden genoemd, waaronder dat de provincie (bevoegd gezag) en de rijksoverheid (wetgever) naar elkaar wijzen als het gaat om wat er mogelijk is om de gezondheid van de omwonenden beter te beschermen, waarvan het gevolg is een «niet samen optrekkende overheid en het ontbreken van strenge emissie-eisen in de vergunning».<sup>184</sup> Daarnaast was sprake van gebrekkige handhaving en onvoldoende bestuurlijke sensitiviteit bij de Omgevingsdiensten. Tot slot leunen de bestuurlijke en handhavende autoriteiten sterk op de informatie en kennis van Tata Steel, zowel bij de wettelijke normering als bij de uitvoering van het Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH) beleid: «de Omgevingsdienst maakt veel gebruik van de informatie van Tata Steel en doet beperkt eigen onderzoek. (...) Ook schrijft de Omgevingsdienst beperkt (verificatie)onderzoeken voor die uitgevoerd moeten worden door het bedrijf. Door het inkrimpen van capaciteit in beleid en uitvoering is deze afhankelijkheid bij overheden versterkt. Dit maakt de informatiepositie, en daarmee de slagkracht, van de overheden kwetsbaar».<sup>185</sup>

Bovenstaand voorbeeld laat tevens de tekorten van de bestuursrechtelijke rechtsgang voor de bescherming van het milieu zien. In theorie is het idee dat belanghebbenden bezwaar kunnen aantekenen of beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter tegen bepaalde vergunningvoorschriften of vergunningverlening. Dit zou moeten leiden tot een heroverweging van de vergunningsvoorwaarden. In de praktijk leidt dit echter niet per se tot betere milieubescherming, daar de vergunningverlener kan bepalen dat andere belangen prioriteit hebben. Het Waterlandakkoord bepaalt bijvoorbeeld dat de Provincie te zijner tijd bij de uitwerking van de plannen gemotiveerd van de vergunning mag afwijken, gezien de bijzondere situatie van de IJmond en de ambities van de provincies op het gebied van wonen en werken.<sup>186</sup> Hoewel er sinds 2006 verschillende bestuursrechtelijke rechtszaken zijn gevoerd om vergunningsvoorwaarden aan te scherpen of om naleving van vergunningsvoorwaarden te eisen, stelt de provincie pas in 2022 dat «de emissies van Tata Steel drastisch moeten worden verminderd».<sup>187</sup> Dat de bestuurlijke rechtsgang lang duurt, komt mede doordat beide partijen lang procederen over de vergunningsvoorwaarden. Dit is nadelig voor de bescherming van leefmilieu, omdat al deze tijd de schadelijke emissies door kunnen gaan.

Tot slot laat het OVV-rapport zien dat de huidige VTH-afhandeling een disproportionele bescherming toekent aan de belangen van Tata Steel. Lang luisterde het bestuur niet naar de klachten van omwonenden. Indien er dan strengere voorwaarden worden gesteld, krijgt het bedrijf ruim de tijd om deze veranderingen door te voeren. Een van de voorbeelden hiervan betreft het beroep dat Mobilization for the Environment (MOB) en IJmonders bij de rechtbank Noord Holland instelden tegen het besluit van de Omgevingsdienst van 30 juni 2022. Dit besluit betrof een «maatwerkbesluit» voor de fasering van de informatieverplichting voor Tata Steel over Zeer Zorgwekkende Stoffen en mogelijk te nemen maatregelen. Dit besluit was genomen na een periode van twee jaar aan ZZS-inventarisatie en het

<sup>183</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, p. 74

<sup>184</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, p. 76

<sup>185</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, p. 78

<sup>186</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, p. 47

<sup>187</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023, p. 72

vermijdings- en reductieprogramma van Zeer Zorgwekkende stoffen.<sup>188</sup> MOB en IJmonders wilden reductie van de uitstoot van ZZS-stoffen en voerden aan dat uitstel van ZZS-reductie niet proportioneel is, niet is toegestaan en niet mogelijk is na een eerdere waarschuwing. Aan de hand hiervan wijzigde de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied het maatwerkbesluit in een handhavingsbesluit. Hiertegen is echter door Tata Steel bezwaar gemaakt. Het beroep loopt nog ten tijde van dit wetsvoorstel.<sup>189</sup> De uitkomst is dat vooralsnog nog steeds geen reductie-eisen zijn gesteld aan de uitstoot van ZZS-stoffen.

### 3.3.3. Faalfactoren

#### 3.3.3.1. Achtergrond faalfactoren

De gedachte achter de vergunningssystematiek en de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht is dat het bevoegde bestuursorgaan over de juiste expertise zou beschikken om normen te stellen voor complexe milieumaterie, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitstoot van stoffen.<sup>190</sup> Ook zou het bestuursorgaan een meer adequate afweging kunnen maken tussen verschillende, veelal botsende socio-economische belangen. Tevens zou het bestuur beter in staat zijn om proactief handhavend op te treden tegen bedreigingen voor het milieu. Ten slotte zou de administratieve afhankelijkheid de eenheid van het rechtssysteem bewaken en de rechtszekerheid waarborgen.<sup>191</sup> Bovengenoemde voorbeelden illustreren echter dat de praktijk weerbarstiger is en de gedachte achter de vergunningssystematiek in die praktijk niet zo uitwerkt. Het bestuursorgaan lijkt geen adequate afwegingen te maken tussen de belangen van de natuur, de mens en de economie en beschikt niet altijd over de juiste expertise om normen te stellen voor complexe milieumaterie. Zoals eerder beschreven, wordt de administratieve afhankelijkheid in de juridische literatuur dan ook al geruime tijd bekritiseerd.<sup>192</sup>

In deze context worden verschillende structurele bestuurlijke «faalfactoren»<sup>193</sup> besproken, die kunnen leiden tot zogenoemde *regulatory failures*.<sup>194</sup> Hieronder wordt de situatie verstaan waarin een bedreiging

<sup>188</sup> zie de tabel op pagina 66 en 67, Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, April 2023, p. pp 66–67.

<sup>189</sup> Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, April 2023, p. 67

<sup>190</sup> zie hierover E. Jong, M. Faure, De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022.

<sup>191</sup> Zie E. Jong, M. Faure, De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, p. 1032.

<sup>192</sup> Zie de bijdragen van I.M. Koopmans, «De strafbaarstelling van milieuverontreiniging. Een rechtsvergelijkende studie naar de administratieve afhankelijke structuur van het milieustrafrecht». Gouda: Quint 1996; zie M. Faure, en M. Visser, M., «ideaaltypisch milieustrafrecht: opbouw, inhoud en structuur van noodzakelijke delicten.» In M.J.C. Visser, en A. de Lange, *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Juridisch uitgevers, 2007; Faure, M., Visser, M., «het tekort van het Nederlandse milieustrafrecht. In Kraay, M., van en Veen, A., van., *Onderneming en strafrecht*. Nijmegen: Aers Equi Libri, 1997; Faure, M., de Roos, T., Visser, M., «Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!», *Milieu en Recht*, vol 29, issue 1, pp. 7–15, 2002.; Faure, M.G., «Het Nederlands milieustrafrecht: dringend aan herziening toe!». RMT, 1997.; Faure, M.G., Koopmans, I.M., & Visser, M.J.C., «kroniek van het milieustrafrecht», *Delikt en Delinkwent*, 2001 219–329

<sup>193</sup> Dit begrip wordt gebruikt in de bijdrage van de Jong en Faure. Zie E. Jong, M. Faure, De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022. p. 1032.

<sup>194</sup> zie de E. Jong, M. Faure, De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, pp 1032.

voor de fysieke leefomgeving onvoldoende wordt gereguleerd. Dit doet zich onder meer voor indien niet wordt gehandhaafd op overtredingen van de geldende norm, maar ook als de regulering een te laag beschermingsniveau biedt.<sup>195</sup> Door de administratieve afhankelijkheid werken de bestuurs(rechtelijke) fouten door in het strafrechtelijke domein. De consequentie hiervan is een uitholling van de strafrechtelijke rechtsbescherming van degenen – mens, dier en milieu – die ernstige nadelen ondervinden als gevolg van de vergunde activiteiten.<sup>196</sup> Het strafrecht kan immers niet als autonoom rechtsbeschermingsinstrument worden aangewend als de ernstige milieuschadelijke activiteit binnen het bereik van een vergunning of ontheffing valt. In het navolgende worden verschillende «faalfactoren» benoemd die relevant zijn voor dit wetsvoorstel.

### 3.3.3.2. Faalfactor 1: assymetrie informatievoorziening

De eerste factor is de assymetrie in informatievoorziening tussen de industrie die een bepaalde milieuvergunning tracht te verkrijgen en het bestuur dat informatie hiervoor mist, maar nodig heeft om tot goede regulering te komen.<sup>197</sup> Betrouwbare en volledige informatie over de risico's, de mogelijk te nemen voorzorgsmaatregelen, de effectiviteit daarvan en de impact van de regulering op andere (publieke) belangen, zijn van cruciaal belang om tot adequate regulering te komen. Onbetrouwbare informatie kan ertoe leiden dat de vergunde activiteiten veel meer schade veroorzaken dan bij vergunningafgifte was voorzien.<sup>198</sup> Omdat de industrie in de praktijk de meeste kennis heeft over de milieuschadelijke gevolgen van haar activiteiten, is het betreffende bestuursorgaan in veel gevallen afhankelijk van de (gekleurde) informatie uit de industrie.<sup>199</sup> De eerder genoemde voorbeelden illustreren deze problematiek. Zowel in het geval van de vergunde PFAS lozingen aan Chemours als in de affaire rondom de vergunde schadelijke emissies aan Tata Steel bleek dat het bevoegd gezag bij de vergunningverlening zwaar leunde op de gegevens die door de bedrijven werden aangeleverd. In beide gevallen leverden deze bedrijven onjuiste of onvolledige informatie, wat ten koste ging van adequate normering. Chemours wist al lange tijd dat PFAS-stoffen ernstige milieuschadelijke- en gezondheidsschadelijke effecten hadden maar deelde deze informatie niet voldoende met het bevoegd gezag. In het geval Tata Steel wees onafhankelijk onderzoek van het RIVM uit dat concentraties van sommige stoffen wel duizend keer hoger waren dan dat Tata Steel rapporteerde.<sup>200</sup>

<sup>195</sup> In rechtseconomische en *risk-governance* literatuur worden de factoren die het beschermingsniveau beïnvloeden en tot zulk falen kunnen leiden benoemd. Zie hiervoor de bijdragen van Faure: M.G. «The complementary roles of liability, regulation and insurance in safety management: theory and practice», *Journal of Risk Research* 2014, 17(6), p. 694 en M.G. Faure & R.A. Partain, *Environmental Law and Economics. Theory and Practice*, CUP 2019, onder meer hfdst. 2, in E. Jong, M. Faure, *De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving*, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, voetnoot 28.

<sup>196</sup> Zie E. Jong, M. Faure, *De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving*, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, p. 1032.

<sup>197</sup> E. Jong, M. Faure, *De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving*, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, p. 1033.

<sup>198</sup> E. Jong, M. Faure, *De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving*, *Nederlands Juristenblad*, (14), 1028–1039, 2022, p. 1033.

<sup>199</sup> het bestuur mist vaak capaciteit om zelf alle benodigde informatie te vergaren.

<sup>200</sup> M. van Harreveld. 2022. RIVM: Tata Steel stoot mogelijk meer uit dan het rapporteert. <https://www.bnr.nl/nieuws/gezondheid/10465523/rivm-vervuiling-ernstiger-dan-tata-steel-zegt>



Een ander voorbeeld betreft de situatie rondom het bedrijf 3M, net over de Nederlandse grens in België. 3M zou jarenlang informatie hebben achtergehouden over lozingen van PFAS in de Westerschelde.<sup>201</sup> Omdat het bevoegd bestuur voor deze informatie afhankelijk was van de informatievoorziening van 3M, is tegen deze lozingen jarenlang niet opgetreden en is er pas veel te laat milieunormering gekomen.<sup>202</sup> In al deze situaties is het gevolg van de onjuiste of gekleurde informatievoorziening dat de vergunningverlening is gebaseerd op een onjuiste inschatting van de risico's voor het milieu (en de mens), waardoor de natuur het onderspit delft ten voordele van de belangen van de vervuilende bedrijven.

### 3.3.3.3. *Faalfactor 2: onevenredige toegang bedrijfsleveren tot bestuur*

In het verlengde hiervan ligt een tweede tekortkoming, te weten de onevenredige toegang die het bedrijfsleven heeft tot het bestuur. Grote bedrijven en sectoren weten effectief te lobbyen voor milieuwetgeving die hen ten goede komt.<sup>203</sup> Zij beschikken over aanzienlijk meer financiële, economische en kennisbronnen waarmee zij grotere druk kunnen uitoefenen op het bestuur dan degenen die schade ondervinden van hun milieuschadelijke activiteiten (lees: omwonenden, andere mensen, en bovenal de natuur). Bovendien is corruptie of belangenverstrengeling tussen het bedrijfsleven en het (lokale) bestuur regelmatig aan de orde, waardoor milieuregelgeving slecht wordt gehandhaafd. Verschillende documentaires illustreren hoe kort de lijntjes tussen grote bedrijven zoals Shell en de overheid zijn en dat bedrijven zoals Tata Steel worden beschermd door het lokale bestuur en politici.<sup>204</sup> Tekenend voorbeeld is bijvoorbeeld de ontheffing die door de provincie werd verleend waardoor Tata Steel niet is gebonden aan de WHO-normen voor schone lucht.<sup>205</sup> Dit probleem speelt niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen waar legaal afgegeven vergunningen, al dan niet beïnvloedt door belangenverstrengeling, corruptie en georganiseerde misdaad, zijn verbonden aan milieuschadelijke industriële activiteiten zoals mijnbouw, oliewinning en boskap. Deze activiteiten kunnen soms leiden tot ernstige milieuschade en schending van mensenrechten, zoals in het geval van de Nederlandse onderneming Boskalis die toestemming kreeg om Manilla Bay in de Filipijnen in te polderen, met grote negatieve gevolgen voor het milieu en de lokale bevolking.<sup>206</sup>

<sup>201</sup> E. de Jong, M. Faure. De Autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving, Wolters Kluwer NL., 2022. p. 1033

<sup>202</sup> B. Vollaard. 2021. Het 3M milieuschandaal: klaar voor de volgende verrassing. Vereniging voor Milieurecht. Te vinden op <https://www.milieurecht.nl/nieuws/het-3m-milieuschandaal-klaar-voor-de-volgende-verrassing>

<sup>203</sup> deze thematiek komt uitgebreid naar voren in literatuur over «groene criminologie», bijvoorbeeld in M.J. Lynch, A. Fegadel, M.A. Long. Green Criminology and State-Corporate Crime: The Ecocide-Genocide Nexus with Examples from Nigeria. Nigeria, Journal of Genocide Research, 23:2, 236–256, DOI: 10.1080/14623528.2020.1771998.

<sup>204</sup> In de recente documentaire «Europe's biggest lie» (2023) werd aangetoond hoe Tata Steel systematisch diverse regels overtreedt, maar door de overheid wordt ontzien. In de eerdere documentaire «Beerput Nederland» (2017) tonen milieurechercheurs hoe frauduleuze afvalbedrijven al tientallen jaren ongestoord hun gang kunnen gaan. Inspecteurs die onderzoeken uitvoeren naar milieumisdrijven worden gesaboteerd en verdachte bedrijven worden van hogerhand getipt over naderende politie-invalen. De rode draad in de documentaire is de bescherming die vervuilende bedrijven krijgen van zowel nationale als lokale politici. Bij alle grote milieuschandalen van de afgelopen vijftig jaar, waaronder die van bedrijven Booy Clean, EMK, Uniser en TCR, waren Nederlandse politici betrokken. Angst voor aantasting van de economische reputatie van Nederland en marktwerking hebben bedrijven ruim baan gegeven. Ook bij recente zaken omtrent bedrijven als North Refinery, Chemiepack of Odfjell knippen politici weleens een oogje dicht, zo blijkt uit de documentaire.

<sup>205</sup> Zie Youtube, Europe's biggest lie (NL), 2023. 9:50.

<sup>206</sup> Global Witness Rapport, *Runaway Risk*, 2 februari 2023, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/holding-corporates-account/runaway-risk/#destroying-biodiversity-hotspot>

### 3.3.3.4. Faalfactor 3: te grote waarde economische belangen

De derde tekortkoming is dat in de praktijk het bestuur meer waarde lijkt toe te dichten aan economische belangen en het beschermen van winsten dan het beschermen van het milieu en burgers tegen de schadelijke gevolgen van industriële activiteiten.<sup>207</sup> Hoewel bestuursorganen bij de vergunningverlening de taak hebben om verschillende belangen binnen hun regio tegen elkaar af te wegen, valt de belangenafweging in veel gevallen uit ten faveure van het bedrijfsleven en economische belangen in de regio.<sup>208</sup> Angst voor aantasting van de economische reputatie van Nederland en bevordering van de marktwerking, maar ook de toegang die het bedrijfsleven heeft tot het bestuur, spelen hierbij een rol. Wederom kan worden verwezen naar de affaire rondom Tata Steel. Het Waterlandakkoord biedt het provinciebestuur bijvoorbeeld ruimte om van de vergunningsvoorwaarden af te wijken als de ambities op het gebied van wonen en werken dit vereisen. De acties van belangengroepen die roepen tot sluiting van de vervuilende (onderdelen van) de fabriek, de enorme aantallen meldingen van incidenten en de vele bezwaar- en beroepsprocedures die zijn aangespannen tegen de vergunningverlening vinden nauwelijks gehoor. In het beste geval leiden de acties tot het doen van achterstallig onderhoud en vergroening van het productieproces van Tata Steel. Voor dat laatste liggen plannen om dit grotendeels te financieren met miljarden euro's belastinggeld. Dat Tata Steel alle mogelijkheden wordt gegeven om te blijven, ondanks dat ze de omgeving ernstig vervuilen, zorgen voor ernstige ziekten in de omgeving, en dat de overheid overweegt enorme sommen belastinggeld uit te geven aan het vergroeningsproces van het bedrijf, laat zien hoe disproportioneel de bescherming van het bedrijfsleven versus die van het milieu en de burger uitvalt.

### 3.3.3.5. Faalfactor 4: fouten in vergunningsvoorwaarden

Het vierde tekort schuilt in de gevoeligheid voor fouten in vergunningsvoorwaarden. Veel milieuschadelijke stoffen worden pas gereguleerd nadat duidelijk is geworden dat de stof schadelijk is. De niet-afbreekbare chemische stoffen PFAS en PFOA werden pas recentelijk gereguleerd, terwijl de industrie al sinds de jaren '60 weet dat de stoffen giftig zijn en schadelijk voor levende organismen.<sup>209</sup> Ditzelfde staat mogelijk te gebeuren met de vergunningen aan Chemelot om microplastics te lozen in het oppervlaktewater. Hoewel het generieke overheidsbeleid wat betreft microplastics is gericht op preventie, levert dit voorsnog geen verbod

<sup>207</sup> Zoals Ben Ale, emeritus hoogleraar aan de TU in Delft, stelt: «De overheid heeft niet als taak om de burger te beschermen tegen vervuilende bedrijven, maar om de winst van bedrijven te maximaliseren.» zie KRO-NCRV. KRO-NCRV 2DOC: Beerput. Te vinden op <https://kro-ncrv.nl/persberichten/kro-ncrv-2doc-beerput-nederland#:~:text=Criminoloog%20Toine%20Spape ns%3A%20%22Iedereen%20profiteert,winst%20van%20bedrijven%20te%20maximaliseren.%20>

<sup>208</sup> prof. dr. Lieselot Bisschop gaf in 2023 een oratie een getiteld «In whose interest? Public private interactions in the governance of social harm», waarin ze de volgende woorden sprak: «They all operate in conditions which were largely lawful but awful. Many corporate scandals from the past decades have shown us how and why those causing social harms were able to do so. Because they can and because they profit. But also how the government has failed in oversight while weighing economic stability, jobs, housing needs, the competitiveness of a country.» Zie ook Europe's biggest lie (NL) 2023, over hoe de belangen van Tata Steel en de economische belangen van de staalsector in Nederlands steeds geprioriteerd worden over de gezondheids- en milieuschade die door de fabrieksactiviteiten word veroorzaakt. Zie voor de oratie <https://eur.cloud.panopto.eu/Panopto/Pages/Viewer.aspx?id=7bc9acc8-89ed-4ae6-b193-af5b00a582d9>

<sup>209</sup> Sinds 1961, wijst onderzoek van Le Monde uit. Zie Horel, S. «Revealed: the Massive contamination of Europe by PFAS «forever chemicals»». *Le Monde*, 24 Februari 2023, [https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2023/02/23/revealed-the-massive-contamination-of-europe-by-pfas-forever-chemicals\\_6016906\\_8.html](https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2023/02/23/revealed-the-massive-contamination-of-europe-by-pfas-forever-chemicals_6016906_8.html).

op. Chemelot is slechts verplicht de effecten van microplastics, die volgens de wetenschap negatieve invloed kunnen hebben op functies in waterorganismen en toxische effecten teweeg kunnen brengen, binnen een aantal jaar te onderzoeken. Dit betekent dat het chemische industrie-complex ongestoord mag doorgaan met het lozen van plastic verbindingen in het (drink)water, ongeacht de sterke vermoedens over de schadelijkheid ervan voor mens en milieu.<sup>210</sup>

De verantwoordelijkheid voor de milieuschade die wordt aangericht door het bedrijfsleven ligt door de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht primair bij het bestuur en niet bij het vervuilende bedrijf. Dit terwijl, zoals hierboven benoemd, het bedrijfsleven op verschillende manieren invloed uitoefent op de beslissingen van het bestuur om milieuschadelijke activiteiten toe te staan dan wel verbieden. Hier komt nog eens bij dat het bedrijfsleven vaak zelf de mogelijkheid heeft om alternatieve, minder milieuschadelijke activiteiten uit te voeren, maar dit niet doet vanwege het simpele feit dat het minder winstgevend is.<sup>211</sup>

### 3.3.3.6. Voorgestelde revisies administratieve afhankelijkheid

In de loop der tijd zijn verschillende revisies voorgesteld om met de administratieve afhankelijkheid te breken door voor ernstige vormen van milieuschade een autonome strafbaarstelling te creëren waarin directe bescherming van het milieu het uitgangspunt vormt.<sup>212</sup> Een van deze revisies was het resultaat van een aanvraag van het toenmalige Ministerie van VROM.<sup>213</sup> Deze revisies zijn tot op heden niet gerealiseerd. Initiatiefnemer wil deze verandering nu bewerkstelligen en acht het van belang dat het strafrecht bij ernstige vormen van milieuschade haar autonome rol vervult om het rechtsbelang van milieu en mens te beschermen. Gelijk met de gemeenten Dordrecht, Molendrecht, Papendrecht en Sliedrecht vindt de initiatiefnemer dat de verantwoordelijkheid van bedrijven niet beperkt blijft tot de voorschriften in een vergunning, zeker als bedrijven weten of zouden moeten weten dat de milieuschadelijke gevolgen van hun bedrijfsactiviteiten ernstig en langdurig of ernstig en wijdverbreid zijn. In die gevallen moeten (de verantwoordelijke personen binnen) bedrijven zelf middels het strafrecht ter verantwoording kunnen worden geroepen.

## 3.4. Tekortkoming 3: Beperkte vervolging grensoverschrijdende milieuschade

Het huidige milieustrafrecht is beperkt van toepassing op Nederlanders en Nederlandse bedrijven die zich aan een milieumisdrijf schuldig maken in het buitenland. Om milieumisdrijven gepleegd door Nederlanders of Nederlandse bedrijven in het buitenland te kunnen vervolgen, geldt het zogenoemde vereiste van dubbele strafbaarheid. Artikel 7 lid 1 Sr bepaalt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit dat door de Nederlandse

<sup>210</sup> Plastic Soup Foundation. Chemelot mag 14.000 kilo microplastics per jaar in de maas lozen. 2021 <https://www.plasticsoupfoundation.org/2021/07/chemelot-mag-14-000-kilo-microplastics-per-jaar-in-de-maas-lozen/>

<sup>211</sup> Dit volgt onder meer uit het rapport van de Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, *Industrie en Omwonenden*, april 2023.

<sup>212</sup> zie bijvoorbeeld de voorstellen van Michael Faure, Theo de Roos en Marjolein Visser in M. Faure, T. de Roos, T. en M. Visser, Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!, *Milieu en Recht* Januari; 2002, nr. 1; zie ook het voorstel van Ingeborg Koopmans in I.M. Koopmans, (2007). De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland. In: A. de Lange & M.J.C. Visser. (Red). *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. (pp. 63–88). Den Haag: WODC.

<sup>213</sup> zie M. Faure, T. de Roos, T. en M. Visser, Naar een nieuw gemeen milieustrafrecht?!, *Milieu en Recht* Januari, 2002, nr. 1.

strafwet als misdrijf wordt beschouwd en waarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.<sup>214</sup> Op basis van artikel 51 lid 2 Sr geldt dit ook voor Nederlandse rechtspersonen (bedrijven). Het vereiste van dubbele strafbaarheid vormt een belangrijk obstakel om ernstige vormen van milieuschade begaan door Nederlandse bedrijven in het buitenland strafbaar te stellen, zelfs als daar gezondheidsschade aan verbonden is en de gedragingen in kwestie in Nederland strafbaar zijn gesteld. In veel gevallen worden milieuschadelijke activiteiten expres verplaatst naar gebieden waar de rechtsstaat zwak functioneert en waar gemakkelijk medewerking van de plaatselijke autoriteiten kan worden afgedwongen, waardoor de milieuschadelijke activiteit zelden illegaal is in het land waar het plaatsvindt.<sup>215</sup> Niet voor niets verplaatsen veel bedrijven hun bedrijfsactiviteiten naar het buitenland, waar milieuregels minder streng zijn en internationale investeringen (onder investeringsverdragen) uitermate goed beschermd zijn tegen veranderend (milieu)beleid. Dit maakt onderzoek naar en vervolging van ernstige vormen van milieuschade onaantrekkelijk.

Bijkomende uitdaging is dat het OM zelf de vrijheid heeft om al dan niet tot vervolging over te gaan vanwege het opportuniteitsbeginsel. De praktijk laat zien dat het OM transnationale milieudelicten niet tot nauwelijks vervolgd.<sup>216</sup> Dit heeft met name te maken met het soevereiniteitsbeginsel, op basis waarvan het Nederlandse OM alleen op Nederlands grondgebied zelfstandig kan opsporen. In het buitenland is het OM voor een belangrijk deel afhankelijk van lokale autoriteiten. Een tweede reden kan zijn dat milieudelicten traditioneel gezien niet ernstig genoeg worden bevonden, zowel door de wetgever (door bijvoorbeeld geen extraterritoriale rechtsmacht te creëren), als door de handhavende macht.

De initiatiefnemer acht het van essentieel belang dat aan het in dit wetsvoorstel voorgestelde misdrijf ecocide extraterritoriale rechtsmacht wordt toegekend, zonder dat hieraan het vereiste van dubbele strafbaarheid is verbonden. Zoals in dit wetsvoorstel al meerdere malen is uiteengezet, zijn vele vormen van ernstige en langdurige dan wel wijdverbreide schade aan het milieu in het buitenland (deels) legaal, mede doordat door de veroorzaker van deze schade vergunningen of andere autorisaties worden afgedwongen of doordat de rechtsbescherming voor mens en milieu in sommige landen zeer slecht functioneert. De initiatiefnemer onderkent dat het toekennen van extraterritoriale rechtsmacht aan het misdrijf ecocide een inbreuk op het soevereiniteitsbeginsel oplevert, maar beargumenteert dat deze inbreuk gelegitimeerd is. In paragraaf 4.5 wordt daar nader op ingegaan.

---

<sup>214</sup> «*Perfecte overeenstemming tussen de bestanddelen van het strafbare feit in beide lidstaten is niet vereist*». Zie recente uitleg van het Hof van de Europese Unie waarin de strekking van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid (in het Kader van een EAB) wordt uitgelegd. Expertisecentrum Europees Recht. «EU-Hof verduidelijkt de strekking van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in het kader van een EAB». 19 juli 2022, <https://ecer.minbuza.nl/-/eu-hof-verduidelijkt-de-strekking-van-de-voorwaarde-van-dubbele-strafbaarheid-in-het-kader-van-een-europees-aanhoudingsbevel#:~:text=In%20het%20EU%2Drecht%20kan,lidstaat%20een%20strafbaar%20feit%20oplevert.>)

<sup>215</sup> Zie T. Spapens, Handboek milieucriminaliteit. Amsterdam: Reed Business Information, 2016.

<sup>216</sup> Zie E.M. van Gelder, C.M.J. Ryngaert, «Vervolging van ondernemingen voor schendingen van mensenrechten: mogelijkheden naar Nederlands strafrecht», p. 122; G.K. Sluiter, B. van Straaten, «Ecocide als Internationaal Misdrijf? Perspectieven Op vervolging en Berechting in Nederland». Boom Strafblad 1, no. 3» 12–135., 2020. <https://doi.org/10.5553/bsb/26669012020001003003>

## Hoofdstuk 4. Inhoud van het wetsvoorstel

### 4.1. Inleiding

Het voorstel is om het misdrijf «ecocide» onder een eigen titel op te nemen in het Wetboek van Strafrecht. Ecocide is gedefinieerd als «opzettelijk handelen of nalaten waardoor ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water wordt aangericht, dan wel gevaar voor die schade ontstaat». Schuldig aan ecocide is degene die door opzettelijk handelen of nalaten ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water aanricht, dan wel gevaar voor die schade doet ontstaan. Daarnaast is onderdeel van dit wetsvoorstel dat het misdrijf ecocide wordt toegevoegd aan artikel 7, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, waardoor het misdrijf kan worden vervolgd wanneer een Nederlandse natuurlijke persoon of rechtspersoon ecocide pleegt in het buitenland.

De volgende paragrafen lichten de inhoud en bedoeling van het wetsvoorstel nader toe.

### 4.2. Inhoud strafbaarstelling

#### 4.2.1. Aard van de milieuschade (wanneer is sprake van ecocide?)

##### 4.2.1.1. Aansluiting bij EU akkoord herziene richtlijn milieucriminaliteit en voorstel IEP

Niet *elke vorm* van milieuschade kan «ecocide» worden genoemd. Alleen zeer ernstige vormen van milieuschade die recht doen aan de term «ecocide» vallen binnen de definitie daarvan. Daarvoor moet sprake zijn van schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water. Hiermee wordt aangehaakt bij de terminologie van het gekwalificeerde misdrijf uit het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit: de schade aan het milieu moet *ernstig en wijdverbreid* of *ernstig en langdurig of onomkeerbaar* zijn. De definities van «ernstig», «wijdverbreid» en/of «langdurig» volgen de definitie van «ernstig», «wijdverbreid» en «langdurig» in het ecocide voorstel van het onafhankelijk expertisepanel voor het opstellen van de juridische definitie van ecocide (IEP).<sup>217</sup> Het IEP heeft de definitie van deze termen op zijn beurt grotendeels gebaseerd op geldend internationaal recht. Zoals in de toelichting bij de IEP-definitie te lezen is, kunnen de termen *severe*, *widespread* en *long-term* of *long lasting* worden gevonden in de twee artikelen van het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève die zijn gericht op bescherming van het milieu (API),<sup>218</sup> in artikel 8(2)(b)(iv) van het Statuut van Rome,<sup>219</sup> in de draft uit 1991 van de Commissie Internationaal Recht voor een internationale misdaad voor

<sup>217</sup> Ecocide definitie, uitleg en kerntekst, <https://www.stopecocide.nl/de-juridische-definitie-van-ecocide>.

<sup>218</sup> Artikel 35 lid 3 en artikel 55 lid 1 verbieden het gebruik van «methods or means of warfare which are intended, or may be expected to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment». Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004091/1994-03-01>.

<sup>219</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001489/2021-12-04>.

«wilful and severe damage to the environment»,<sup>220</sup> en in het Verdrag inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderingstechnieken 1976 (ENMOD).<sup>221</sup>

#### 4.2.1.2. Definitie van ernstig

Voor de definitie van de term «ernstig» sluit de initiatiefnemer aan bij de definitie van «ernstig» uit het voorstel van het IEP: «*schade die een bijzonder ernstige negatieve verandering, verstoring of nadeel aan enigerlei onderdeel van het milieu behelst, met inbegrip van ernstige effecten op het menselijk leven dan wel natuurlijke, culturele of economische hulpbronnen*», een definitie die op zijn beurt is gebaseerd op de betekenis van de term «severe» uit de ENMOD, die door de Commissie voor Ontwapening is geïnterpreteerd als «*serious or significant disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets.*» In het commentaar op haar voorstel van de juridische definitie van ecocide licht het IEP de betekenis van het element «enigerlei onderdeel van het milieu» als volgt toe: «*the reference to the environment is intended to make it clear that it is enough to affect any element encompassed by the definition of the environment, that is, «the earth, its biosphere, cryosphere, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, as well as outer space.*»<sup>222</sup>

#### 4.2.1.3. Definitie van wijdverbreid

In de definitie van het IEP is er sprake van «wijdverbreid» als «*de schade zich buiten een afgebakend geografisch gebied uitstrekt, grensoverschrijdend van aard is, of een heel ecosysteem, een hele soort of een groot aantal mensen treft*». Het IEP koos voor een lagere drempel dan welke in de ENMOD en de API worden gehanteerd voor «widespread». Dit omdat het IEP van mening is dat de interpretatie van «widespread» in de ENMOD (een schaal van een paar honderd vierkante kilometers) en de API (duizenden vierkante kilometers) een te hoge drempel vormen. «*They would exclude particularly egregious acts of environmental damage that harm thousands of people in a single city or population center, for example. Furthermore, the requirement of a precise geographical area is inappropriate when dealing with harms to certain climatic systems, which do not have definable areas. The Panel proposes instead that damage extend «beyond a limited geographic area». The requirement of «widespread» may also be satisfied if damage crosses state boundaries, reflecting the principle of prevention of significant transboundary harm, recognized in international and environmental law.*»

Ook heeft het IEP een deel van de definitie van «widespread» ontleend aan de delictomschrijving van misdaden tegen de menselijkheid; «*affecting large numbers of human beings.*» Tot slot heeft het panel het element «*entire ecosystems or species*» toegevoegd vanuit ecocentrisch oogpunt. Dit wetsvoorstel definieert «wijdverbreid» als «schade die optreedt in een meer dan een beperkt geografisch gebied, landsgrenzen overschrijdt, dan wel betrekking heeft op een ecosysteem, een groot aantal mensen of een groot aantal van een bepaalde diersoort of plantensoort».

<sup>220</sup> Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind 1991, Article 26 – Wilful and Severe Damage to the Environment: «an individual who wilfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced.» In Stop Ecocide Foundation, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and core text, June 2021. Definition of terms.

<sup>221</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003899/1983-04-15>.

<sup>222</sup> Ecocide definitie, uitleg en kerntekst, <https://www.stopecocide.nl/de-juridische-definitie-van-ecocide>.

De initiatiefnemer is van mening dat de eis dat een *heel* ecosysteem of een *hele* soort getroffen wordt, een te hoge drempel vormt. Van belang is veeleer dat het getroffen deel van het ecosysteem essentiële ecosysteemfuncties vervult op lokaal, regionaal, landelijk of internationaal niveau, of dat de schade een significant deel van een dier- of plantensoort treft.

#### 4.2.1.4. Definities van langdurig en onomkeerbaar

Het IEP definieert «langdurig» als «*schade die onomkeerbaar is of die niet binnen redelijke tijd langs natuurlijke weg kan worden hersteld*», waardoor «onomkeerbaar» bij het IEP dus onderdeel vormt van de definitie van «langdurig». Het IEP geeft de volgende toelichting bij deze definitie: «*The committee on Disarmament has interpreted the closely related term «long-lasting», the term used in ENMOD to mean a period of several months or a season, while the background materials to the API interpret «long-term» as a period of decades. Both interpretations were considered problematic – one likely too short and the other potentially too long – as well as somewhat arbitrary. The panel proposes instead a formulation to include irreversible damage, or in the alternative, damage which cannot be redressed naturally within a period of time. To note, this standard does not require waiting for the reasonable period of time to elapse before a prosecution could be brought. What constitutes a «reasonable period of time» will depend on the particular circumstances of any situation.*»

In dit wetsvoorstel is «onomkeerbaar» geen onderdeel van de definitie van «langdurig», maar worden net als in het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit «langdurig» en «onomkeerbaar» als alternatieve voorwaarden gebruikt in de delictsomschrijving. Voor wat betreft de definitie van «langdurig» wordt deels aangesloten bij het voorstel van het IEP, namelijk dat hieronder moet worden verstaan «schade die niet binnen redelijke tijd langs natuurlijke weg kan worden hersteld». Het is niet noodzakelijk om te wachten tot deze «redelijke tijd» – waarvan de invulling afhankelijk is van de concrete omstandigheden van het geval – is verstreken alvorens strafvervolging kan worden ingesteld. De alternatieve voorwaarde dat de schade «onomkeerbaar» moet zijn, houdt in dat die schade niet meer te herstellen is.

#### 4.2.1.5. Definitie van ecosysteem

De schade moet worden aangericht aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water. Hiermee volgt dit wetsvoorstel de terminologie van de gekwalificeerde milieumisdrijven uit het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit, waarbij «ecosysteem» als volgt wordt gedefinieerd: «*Een dynamisch complex van gemeenschappen van planten-, dieren-, schimmel- en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die met elkaar interacteren als een functionele eenheid. Het omvat habitatsorten, habitats van soorten en populaties van soorten.*»

#### 4.2.1.6. Definitie van het schadebegrip

De (mogelijke) schade als gevolg van het opzettelijk handelen of nalaten moet – gelijk met de gekwalificeerde misdrijven uit het bereikte EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit – ofwel 1) *ernstig en wijdverbreid* ofwel 2) *ernstig en langdurig of onomkeerbaar* zijn. Binnen dit schadebegrip zijn er aldus twee onderscheidenlijke situaties denkbaar, die uiteraard ook in combinatie met elkaar kunnen optreden:

1. Aanzienlijke nadelige veranderingen of verstoringen van, of schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water, en deze schade strekt zich uit buiten een afgebakend geografisch gebied, is grensoverschrijdend van aard, of heeft betrekking op een ecosysteem, een groot aantal mensen of een groot aantal van een bepaalde diersoort of plantensoort.
2. Aanzienlijke nadelige veranderingen of verstoringen van, of schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water, en deze schade is onomkeerbaar of kan niet binnen een redelijke termijn worden hersteld door middel van natuurlijk herstel.

Bij de beoordeling of sprake is van milieuschade die onder voormeld schadebegrip valt, moet worden meegewogen dat bepaalde milieuschadelijke activiteiten meer ernstige en wijdverbreide of ernstige en langdurige of onomkeerbare schade (dreigen te) veroorzaken naarmate de grenzen van ecosystemen om schadelijke elementen op te nemen en te verwerken, bereikt is. Hierbij zijn wetenschappelijke inzichten over de capaciteit van ecosystemen om vervuiling en degradatie op te vangen, zoals de «planetary boundaries»<sup>223</sup>, of de wetenschappelijke inzichten over de «carrying capacity» van ecosystemen, leidend.

In Nederland wordt in dit verband ook gesproken van cumulatieve schade. Een voorbeeld kan worden gevonden in de luchtvaart. Tot op heden heeft de atmosfeer de capaciteit gehad om bepaalde luchtvervuiling te dragen, zonder dat dit ernstige nadelige verstoringen, veranderingen of schade aan ecosystemen, water, bodem of lucht tot gevolg had. Met de explosieve wereldwijde toename van luchtvaart en andere luchtvervuilende sectoren, wordt duidelijk dat de capaciteit van de atmosfeer om stoffen zoals CO<sub>2</sub> en stikstof, mede afkomstig van de luchtvaart, op te nemen, afneemt. Significante toename van stikstofuitstotende luchtvaart leidt inmiddels tot gevaar voor aanzienlijke schade aan natuurgebieden in Nederland, zoals duidelijk geworden is met de stikstofproblematiek. Ook leidt significante toename van CO<sub>2</sub>-uitstoot, mede door de luchtvaart, inmiddels tot gevaarlijke klimaatverandering. Deze zelfde dynamiek geldt voor andere vervuilende industriële activiteiten. In het geval van bijvoorbeeld gasboringen, zal een enkele gasboring in een verder onaangestast landschap minder snel leiden tot ernstig nadelige, wijdverbreide of langdurige veranderingen in het milieu, dan een boring in een gebied dat reeds ernstig onder druk staat door andere activiteiten, waardoor de capaciteit van het landschap om nieuwe vervuiling op te vangen sterk verminderd is. Ook bij de intensieve land- en veehouderij, waarin cumulatie van verschillende milieueffecten door steeds zichtbaarder wordt, speelt deze dynamiek een rol.

Hoe dichterbij de grens en capaciteit van ecosystemen om bepaalde milieuverstoringen op te vangen is genaderd, en hoe groter het opzettelijk aandeel in het ontwrichten van een ecosysteem of het gevaar daarvoor veroorzaken, hoe groter de kans dat ecocide wordt gepleegd.

#### 4.2.2. Aard van de handeling

##### 4.2.2.1. Open normen

Ecocide ziet op handelen of nalaten dat leidt tot de meest ernstige vormen van milieuschade, waarvan de pleger wist of had moeten weten dat zijn

<sup>223</sup> Stockholm Resilience Centre, Planetary Boundaries, Stockholm University 2023, <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.



gedraging zou kunnen leiden tot ernstige milieuschade. De delictomschrijving van ecocide is breed gedefinieerd en bevat – zoals veelvuldig voorkomt in het strafrecht – een aantal open normen in plaats van een opsomming van specifieke handelingen die als ecocide kunnen worden gekwalificeerd. Hier is voor geopteerd om tevens nieuwe, nu nog niet voorzienbare vormen van milieuschade die aan de voorwaarden van ecocide voldoen binnen de delictomschrijving te kunnen laten vallen. Voorts is ervoor gekozen om open normen zoals «wijdverbreid» en «langdurig» niet op voorhand te kwantificeren, om de redenen genoemd in paragraaf 4.2.1.3 en 4.2.1.4.

Met de keuze om zowel een (actief) «handelen» als een «nalaten» als gedraging in de delictomschrijving op te nemen, wordt het voorstel van het IEP gevolgd: «*The Panel has proceeded on the basis that the word «acts» includes single acts or omissions, or cumulative acts or omissions*».

Door de relatief open terminologie in de delictomschrijving van ecocide en mede gezien het nieuwe karakter van een ecocentrische strafbaarstelling, acht initiatiefnemer het wenselijk om vanuit het oogpunt van rechtszekerheid de grenzen van de delictomschrijving nader te verduidelijken. Om die reden wordt in het navolgende ter indicatie een niet-limitatieve opsomming met voorbeelden gegeven met specifieke milieuschadelijke gedragingen die aangemerkt kunnen worden als ecocide, indien eveneens aan de overige bestanddelen van de delictomschrijving is voldaan. Aangezien het in deze voorbeelden gaat om de aard van de gedraging, wordt niet ingegaan op de andere bestanddelen waar dit gedrag aan moet worden getoetst. Initiatiefnemer wenst hierbij aan te tekenen dat het uiteindelijk aan de rechter is om in concrete gevallen te beoordelen of een gedraging kan worden gekwalificeerd als strafbare ecocide.

#### 4.2.2.2. Lekkages schadelijke substanties

Handelen of nalaten dat leidt tot olie lekkages of het lekken van andere substanties. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de op grote schaal veroorzaakte olie lekkages in de Niger Delta door (Nederlandse) bedrijven. Het is inmiddels evident dat daardoor zeer ernstige veranderingen, verstoringen of schade aan elementen van het milieu zijn veroorzaakt. Dat de schade grootschalig en op sommige plekken onomkeerbaar dan wel langdurig is, lijkt aannemelijk: «(...) *communities have faced an environmental catastrophe. About 40 million litres of oil are spilled every year across the Niger Delat, according to the Rise for Bayelsa campaign. Air, land and water have all been contaminated, with studies reporting devastating effects on residents» health and livelihoods. Vast areas of the state's waterways and mangrove swamps – one of the most diverse ecosystems in Africa – have been destroyed or put at risk. Farmland has been cloaked in oil, contaminating crops and exposing people to high levels of heavy metals such as chromium, lead and mercury. Meanwhile, gas flares – where natural gas associated with petroleum extraction is burned off in the atmosphere – have filled the air with polluted, and created acid rain.*»<sup>224</sup>

<sup>224</sup> The Guardian, «This place used to be green: the brutal impact of oil in the Niger Delta, 2019», raadpleegbaar via: <https://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/06/this-place-used-to-be-green-the-brutal-impact-of-oil-in-the-niger-delta>.

#### 4.2.2.3. Ontbossing

Voorts kan worden gedacht aan grootschalige ontbossing waar Nederlandse bedrijven een bijdrage aan leveren, die leidt tot vernietiging van essentiële ecosystemen en de verwoesting van de leefomgeving van inheemse volkeren. Een voorbeeld hiervan is de grootschalige ontbossing in de Amazone ten behoeve van de aanleg van sojaplantages, waar Nederlandse banken op grote schaal in investeren,<sup>225</sup> of de grootschalige ontbossing in West-Papoea om plaats te maken voor palmolieplantages. Het Amazone-regenwoud is een ecosysteem met grote milieuwaaarde. Vernietiging van delen van het Amazone-regenwoud heeft dan ook grote gevolgen voor plant- en diersoorten en voor lokale bevolkingsgroepen die in de Amazone leven. Ook duurt het honderden jaren voordat een regenwoud zich weer heeft hersteld – voor zover dit überhaupt al mogelijk is. Grootschalige ontbossing kan aldus als ecocidale gedraging worden aangemerkt.

#### 4.2.2.4. (Industriële) veranderingen in land- en watersystemen

Opzettelijk gecreëerde veranderingen in land- en watersystemen, al dan niet als gevolg van industriële activiteit, kunnen eveneens leiden tot ecocide. Ter illustratie wordt gewezen op het landaanwinningproject in Manilla Bay (Filipijnen). Een Nederlands bedrijf, gesteund door een exportkredietverzekering van 1,5 miljard euro verleend door de Nederlandse staat via een kredietverzekeraar, spuit een gebied van ruim 2.600 hectare land op ten behoeve van de aanleg van het New Manilla International Airport. Dit resulteert in het verlies van moerassen die cruciaal zijn voor het overleven van wereldwijd bedreigde trekvogels. Verschillende ondiepe gebieden in Manilla Bay zijn tevens cruciale kraamkamers voor vele vissoorten die van groot belang zijn voor de lokale economie. Ook heeft de zandwinning van Boskalis en de afsluiting van een groot deel van de baai ervoor gezorgd dat de voedselzekerheid van duizenden vissers en hun families in het geding is.<sup>226</sup> Een ander voorbeeld waaraan kan worden gedacht is de gaswinning onder het Waddengebied, waardoor een deel van de Wadden onder water zou belanden en daarmee zal verdwijnen. Dit heeft langdurige negatieve gevolgen voor planten en dieren die van de Wadden afhankelijk zijn.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Barbara, and Ward Warmerdam. «Dutch Financing of Forest-Risk Sectors. An Analysis of Financial Links with Key Sectors Driving Forest Loss». Amsterdam: Profundo, December 2021.

<sup>226</sup> *Opinie: Vrijwillig verantwoord ondernemen werkt niet, toont Nederlands bouwproject in de Filipijnen*, Trouw 3 februari 2023, <https://www.trouw.nl/opinie/vrijwillig-verantwoord-ondernemen-werkt-niet-toont-nederlands-bouwproject-in-de-filipijnen~b6a8fdde/>. Zie ook *Organisaties vragen Nederlandse overheid om verwoestende landaanwinning in Manila Bay niet te steunen*, Both Ends 26 juli 2021, <https://www.bothends.org/nl/Actueel/Nieuws/Organisaties-vragen-Nederlandse-overheid-om-verwoestende-landaanwinning-in-Manila-Bay-niet-te-steunen/>.

<sup>227</sup> «Op basis van de voorgaande bevindingen moet geconcludeerd worden dat de ontwerpvergunning Wet natuurbescherming en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling onvoldoende overtuigend aantonen dat redelijke wetenschappelijke twijfel over het ontstaan van nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken en doelen van de Waddenzee ontbreekt. Het Natura 2000-regime, zoals gecombineerd in hoofdstuk 2 van de Wet natuurbescherming, laat in een dergelijk geval niet toe dat de vergunning wordt verleend.» Zie Waddenacademie. «Juridisch advies inzake Natura 2000 en gaswinning onder de Waddenzee (Project gaswinning Ternaard)», 5 oktober 2021, [https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/01-Waddenacademie/Advies\\_Waddenacademie\\_gaswinning\\_Ternaard\\_-\\_5\\_oktober\\_2021.pdf](https://www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/01-Waddenacademie/Advies_Waddenacademie_gaswinning_Ternaard_-_5_oktober_2021.pdf), p. 6; RTL, «Nog meer boren in de Waddenzee? Dit is waarom (en waarom niet)». *RTL Nieuws.nl*, 13 September 2021, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/5253871/waddenzee-boren-gas-nam-unesco-natuur-gasvoorziening-gasprijs#:~:text=Op%20zo'n%203.5%20kilometer,omhoog%20pompen%2C%20vanaf%20het%20land.>

#### 4.2.2.5. Emitteren van chemicaliën en gevaarlijke stoffen

Het emitteren van chemicaliën en andere gevaarlijke stoffen in de grond, water of lucht, kan leiden tot ecocide. Hierbij kan worden gedacht aan (il)legale lozingen van PFAS-stoffen of microplastics in het oppervlaktewater, het illegaal dumpen van chemisch (drugs)afval in het milieu, het (il)legaal lozen van (chemisch) afval of het (il)legaal langdurig uitstoten van giftige stoffen. Vaak gaan met dit soort milieuschadelijke handelingen grote winsten gepaard en vormen deze winsten een motivatie voor het verrichten van deze handelingen. Emitteren van (afval)stoffen in het milieu is immers goedkoper dan het verwerkingsproces verbeteren of het bedrijfsproces op een minder milieuschadelijke manier in te richten. Het is belangrijk is om te vermelden dat dit soort milieuschadelijke handelingen niet in alle gevallen aan de voorwaarden van strafbare ecocide voldoen. De (cumulatieve) emissies moeten immers wel leiden tot milieuschade die voldoet aan het schadebegrip van onderhavig wetsvoorstel.

#### 4.2.2.6. Delicten herziene Richtlijn milieucriminaliteit

Tot slot wijst initiatiefnemer op de delicten die zijn opgenomen in het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit (artikel 3) die, indien deze opzettelijk worden begaan en kunnen leiden tot ecocidale schade, als ecocide kunnen worden aangemerkt:

- A. Lozen, uitstoten of anderszins brengen van een hoeveelheid materie of stoffen of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water;
- B. Grootschalige verkoop van illegale producten;
- C. Vervaardigen, verkopen of gebruiken van chemicaliën waarvoor beperkingen gelden;
- D. Productie, verkoop en gebruik van kwik;
- E. Uitvoeren van projecten die de regels voor milieueffectrapportage overtreden;
- F. Beheer van bepaalde gevaarlijke afvalstoffen;
- G. Illegaal transport van afval;
- H. Bepaalde vormen van scheepsrecycling;
- I. Lozen van verontreinigende stoffen vanaf schepen;
- J. Uitvoeren van bepaalde gevaarlijke industriële activiteiten;
- K. Vervaardigen, produceren, bewerken, hanteren, gebruiken, voorhanden hebben, opslaan, vervoeren, in- en uitvoeren en verwijderen van radioactief materiaal;
- L. Het onttrekken van oppervlaktewater of grondwater;
- M. Doden, bezitten of verhandelen van beschermde in het wild levende dieren of planten;
- N. Illegale handel in wilde dieren en planten;
- O. Illegale houtkap;
- P. Vernietiging van beschermde habitats;
- Q. Introductie en verspreiding van bepaalde invasieve uitheemse soorten;
- R. Vernietiging van de ozonlaag.

#### 4.2.2.7. Niet-strafbare, milieuschadelijke gedragingen

Ter afbakening en begrenzing van de reikwijdte van de strafbaarstelling van ecocide wordt, naast voorbeelden van gedrag dat tot strafbare ecocide kan leiden, eveneens kort ingegaan op gedrag dat weliswaar enige milieuschade tot gevolg kan hebben, maar niet binnen het bereik van dit wetsvoorstel valt. Het gaat hierbij om gedrag dat schade kan toebrengen aan het milieu, maar dat gezien de aard, ernst en omvang niet voldoet aan de voorwaarden van ecocide, bijvoorbeeld omdat geen sprake is van opzet of schade zoals gedefinieerd in de strafbaarstelling van ecocide. Ook hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat dit een niet-limitatieve opsomming betreft die louter dient als verduidelijking van

de strafbaarstelling en aanknopingspunt die de rechter uiteindelijk kan gebruiken bij toepassing van voorliggend wetsvoorstel.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan (alledaags) gedrag van consumenten en burgers. Het gebruik maken van goederen of diensten die onderdeel uitmaken van een milieuschadelijke keten – zoals *fast fashion*, de olie- of gasindustrie, de productie van niet-duurzame verpakking of de luchtvaartindustrie – leidt voor de eindgebruiker niet tot mogelijke strafbaarheid vanwege ecocide. Voorbeelden als de aankoop van *fast fashion*, het gebruik van benzine voor autovervoer of het maken van een vliegreis met commerciële luchtvaart vallen dus buiten het bereik van dit wetsvoorstel. De consument heeft als individu immers geen directe invloed op of directe verantwoordelijkheid voor de wijze waarop vervuilende goederen en diensten tot stand komen, ook niet indien deze milieuschade zeer ernstig is. Evenmin kan een individu strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor ecocide door bijvoorbeeld het weggooien van (plastic) afval in het milieu, het roken van sigaretten of andere alledaagse handelingen die leiden tot enige mate van milieuvervuiling.

Ten tweede vallen andere kleinschalige (industriële) activiteiten eveneens buiten de grenzen van de ecocidebepaling. Denk aan het ecologisch verantwoord bouwen van huizen, kleinschalig gebruik van mest of lokaal veranderen van land- of watergebruik – zoals (kleinschalige) bouw van windmolens of de aanleg van wegen – waarmee geen grote ecologische schade gepaard gaat.

Tot slot wijst initiatiefnemer op sectoren waarin gebruik wordt gemaakt van bepaalde milieuschadelijke (industriële) technieken die op kleine schaal niet leiden tot ecocide, maar die op grote schaal wel ecodiale gevolgen hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van pesticiden binnen de landbouwindustrie. In deze gevallen beoogt de initiatiefnemer enkel die (rechts)personen verantwoordelijk te houden voor het plegen van ecocide die daarvoor de grootste verantwoordelijkheid dragen in een productieketen, namelijk de producenten en leveranciers. Anders gezegd, ook in deze situatie is de ecodiewetgeving niet gericht op de eindgebruikers maar op (de leidinggevenden van) grote bedrijven die aan het begin van een vervuilende keten staan en de (rechts)personen die (in)directe invloed hebben op milieuschadelijk beleid.

#### 4.2.3. Schuldverband

Het handelen of nalaten dat onder de strafbaarstelling van ecocide valt, moet een mate van opzet bevatten. Het IEP gebruikt voor het opzetver-eiste van de handeling een *mens rea* van *dolus eventualis*. *Dolus eventualis* is de Latijnse term voor voorwaardelijke opzet. Dit is ook de minimum mate van opzet waarvoor in dit wetsvoorstel is gekozen. De keuze om opzet in de zin van *dolus eventualis* te vereisen, onderschrijft de zware aard van de strafbaarstelling van ecocide. Daarnaast rechtvaardigt de drempel van voorwaardelijke opzet de hoge strafmaat die dit wetsvoorstel voorstelt.

Voorwaardelijk opzet wil zeggen dat iemand bewust de aanmerkelijke kans op het intreden van een gevolg aanvaardt. In het geval van ecocide aanvaardt iemand dus bewust met de handeling of het nalaten de aanmerkelijke kans op het intreden van de ernstige en wijdverbreide of ernstige en langdurige of onomkeerbare schade, of gevaar voor die schade. Dit is een ondergrens. Als iemand door te handelen of nalaten ernstige en wijdverbreide of langdurige of onomkeerbare schade of gevaar voor die schade veroorzaakt met de bedoeling die schade ook te

veroorzaken (vol opzet), valt dit natuurlijk ook onder de strafbaarstelling. Echter, in de meeste gevallen is ecocide het gevolg van handelen, waarbij de veroorzaker voor zichzelf heeft uitgemaakt dat hij die handeling wil – bijvoorbeeld het exploiteren van economische activiteit – ook indien daaraan een milieuschadelijk gevolg zou blijken vast te zitten. De bijkomende milieuschade is niet beoogd, maar wordt bewust als gevolg van die activiteit aanvaard. De veroorzaker moet kennis hebben gehad van de aanmerkelijke kans op ernstige en wijdverbreide of ernstige en langdurige of onomkeerbare schade, of gevaar voor die schade, als gevolg van zijn handelen of nalaten, of deze kennis moet worden verondersteld aanwezig te zijn als het een feit van algemene bekendheid is dat het handelen of nalaten grote risico's oplevert voor het ontstaan van ernstige en wijdverbreide of ernstige en langdurige of onomkeerbare schade.

#### *4.2.4. Wederrechtelijkheid, vergunning en rechtvaardiging*

##### *4.2.4.1. Wederrechtelijkheid als element en administratieve afhankelijkheid*

Dit wetsvoorstel beoogt ecocide strafbaar te stellen als autonome misdaad. In tegenstelling tot de bestaande artikelen 173a en 173b Sr, wordt «wederrechtelijkheid» niet langer als expliciet bestanddeel van de delictsomschrijving opgenomen in de beoogde strafbaarstelling van ecocide. Initiatiefnemer benadrukt dat wederrechtelijkheid als element nog steeds een voorwaarde is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid als gevolg van het plegen van ecocide. Gezien de aard en de ernst van ecocide ligt de wederrechtelijkheid van een gedraging die als zodanig kan worden gekwalificeerd reeds besloten in de strafbaarstelling van ecocide: de wederrechtelijkheid zit «ingebakken» in de delictsomschrijving. Op deze manier beoogt initiatiefnemer om het vereiste van wederrechtelijkheid niet langer te verbinden aan het bestaan van een vergunning als rechtvaardigingsgrond voor milieuschadelijk gedrag. Een (rechts)persoon die ecocide pleegt, handelt vanzelfsprekend wederrechtelijk door strijd met voorliggende strafbaarstelling van ecocide als wet in formele zin, ook als daarmee geen vergunningsvoorwaarden worden geschonden of zelfs als deze vergunning uitdrukkelijk wordt nageleefd. Het begrip wederrechtelijkheid als *element* van de delictsomschrijving van ecocide moet aldus worden uitgelegd als handelen in strijd met deze hogere norm in plaats van handelen in strijd met een bestuursrechtelijk, technisch voorschrift zoals een vergunning en de daarin neergelegde voorwaarden. Onderhavige ecocidewetgeving gaat daarmee voor op vergunningen, waarmee de thans geldende rechtvaardigende werking van vergunningen kan worden doorbroken. Anders gezegd, bij de voorgestelde strafbaarstelling van ecocide is geen sprake meer van administratieve afhankelijkheid. Bijgevolg biedt het Wetsvoorstel een oplossing voor de kritieken op het systeem van administratieve afhankelijkheid, zoals genoemd in hoofdstuk 3 van onderhavige memorie van toelichting. Bij ernstige vormen van (potentiële) milieuschade waarvan de vervuiler op de hoogte is of had moeten zijn, dient de administratieve afhankelijkheid doorbroken te worden zodat het strafrecht autonome en effectieve rechtsbescherming kan bieden aan mens en milieu.

Dit sluit aan bij een internationale tendens om ernstige milieuvervuiling strafbaar te stellen, ook al worden de voorwaarden van de vergunning

nageleefd.<sup>228</sup> Het akkoord dat op 16 november bereikt werd in de trilog onderhandelingen tussen het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie over de herziene richtlijn milieucriminaliteit stelt dat het feit dat men in het bezit is van een vergunning de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vergunninghouder niet uitsluit, als de vergunning op frauduleuze wijze of door middel van corruptie, dwang of afpersing is verkregen. Hieronder moet tevens worden verstaan de situatie dat een vergunninghouder ná vergunningverlening, bijvoorbeeld vanwege voortschrijdende (wetenschappelijke) inzichten, wist of had moeten weten dat diens vergunde activiteiten ernstige milieuschade veroorzaken of kunnen veroorzaken die niet was voorzien door het overheidsorgaan die de vergunning in kwestie afgaf. In dergelijke gevallen is het niet te rechtvaardigen dat bedrijven zich met een *permit shield* kunnen verdedigen tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid. Zij konden dan immers ook zelf begrijpen dat de schade in kwestie niet een voorzien gevolg van de vergunning was, waardoor het vertrouwensbeginsel evenmin in het gedrang komt als een vergunninghouder – ondanks initiële overheidstoestemming in een (achterhaalde) vergunning – strafrechtelijk wordt vervolgd vanwege ernstige milieuvervuiling. Juist daarom is het van belang dat het strafrecht het signaal afgeeft dat een vergunning geen vrijbrief kan vormen om grootschalige permanente schade aan het leefmilieu te veroorzaken.

Daarnaast is een vergunning evenmin een rechtvaardigingsgrond als deze in strijd is met «*a substantial legal requirement*», zoals de beginselen die zijn beschreven in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende de bescherming van het milieu. Artikel 2 sub 1(a) van het Europees Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht van de Raad van Europa stelt op zijn beurt het lozen en uitstoten van stoffen of ioniserende straling in de lucht, de grond of het water, waardoor (een aanzienlijk risico wordt gecreëerd dat) de dood van of ernstig letsel aan een persoon wordt veroorzaakt, strafbaar. Ook hierbij wordt wederrechtelijkheid als bestanddeel en de administratieve afhankelijkheid losgelaten.

#### 4.2.4.2. Specifieke zorgplicht milieubelastende activiteiten

Ter illustratie wordt voorts gewezen op de ontwikkelingen omtrent de nieuwe Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking treedt. Onder vigeur van de Omgevingswet is een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten ontwikkeld die is opgenomen in artikel 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Deze specifieke zorgplicht komt erop neer een milieubelastende activiteit – i.e. een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken – of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk, waarvan een bedrijf weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die schadelijk zijn voor het milieu, verboden zijn. Overtreding daarvan zal een economisch delict opleveren, nu de specifieke zorgplichten voortvloeiend uit de Omgevingswet strafrechtelijk gesanctioneerd zijn. Indien de schending van de zorgplicht opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf met een strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf dan wel een geldboete die kan oplopen tot de hoogste categorie (thans 870.000 euro) of tien procent van de jaaromzet. Daarnaast zijn alle bijzondere strafsancities uit de WED van

<sup>228</sup> Zo werd tijdens het XVth International Congress of Penal Law (gehouden te Rio de Janeiro van 4 tot 10 september 1994) aanbeveling 10 aangenomen, dat stelt dat de rechtvaardigende werking van een vergunning moet worden beperkt wanneer er door handelen of nalaten van de vergunninghouder ernstige milieuschade optreedt en de vergunninghouder weet had van dit risico op ernstige milieuschade. Bron: Michael Faure, *Towards a New Model of Criminalization of Environmental Pollution: The Case of Indonesia*, in *Environmental law in development: lessons from the Indonesian example* (Michael Faure & Nicole Niessen eds., 2006), pp. 188–217, p. 199.

toepassing. De beoogde strafbaarstelling van ecocide zou naast voornoemde (deels) ecocentrische, specifieke zorgplicht komen te bestaan en heeft toegevoegde waarde om de ergste vormen van milieuvervuiling te kunnen bestraffen met een passende, hogere straf zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten is van toepassing ongeacht een verstrekte vergunning. Degene die in overeenstemming handelt met de voor hem vastgestelde concrete voorschriften, kan te allen tijde de strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplichtbepaling van artikel 2.11 Bal worden tegengeworpen. Anders gezegd, net als in onderhavig wetsvoorstel, wordt de administratieve afhankelijkheid losgelaten. De koppeling tussen administratieve afhankelijkheid en wederrechtelijkheid als bestanddeel is eveneens weggenomen, omdat wederrechtelijkheid geen onderdeel uitmaakt van artikel 2.11 Bal, noch van de strafbaarstelling van overtreding van die bepaling in de WED. Aldus heeft de wetgever reeds haar fiat gegeven aan een systematiek binnen het milieustrafrecht waarbij de administratieve afhankelijkheid wordt doorbroken, zoals voorgestaan in dit wetsvoorstel tot strafbaarstelling van ecocide.

#### 4.2.4.3. *Rechtvaardigingsgrond*

Op het uitgangspunt dat ecocide wederrechtelijk en strafbaar is, kunnen uitzonderingen bestaan als daarvoor een rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een noodtoestand waarin het noodzakelijk is dat (ernstige) schade aan het milieu wordt toegebracht ter voorkoming van (nog) grotere schade aan het milieu of andere belangrijke rechtsgoederen, zoals het recht op leven of andere belangrijke mensenrechten. Het zal daarbij moeten gaan om een conflict van plichten: enerzijds de plicht om ecocidewetgeving na te leven en anderzijds de plicht om te voorkomen dat andere, zwaarwegende rechten worden geschonden. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen in die afweging van plichten een belangrijke rol: staat de strafbare, ecocidale gedraging in redelijke verhouding tot het belang dat daarmee wordt beschermd (proportionaliteit) en stond er geen minder ingrijpende weg open om dat belang te beschermen zonder wetsovertreding (subsidiariteit). Uiteindelijk moet de gemaakte keuze, die uitmondt in het begaan van ecocide, objectief beschouwd gerechtvaardigd zijn geweest. Ter illustratie kan worden gedacht aan bedreigende natuurfenomenen die het gevolg zijn van klimaatverandering, zoals overstromingen, waar Nederland als laagliggend land mee kan worden geconfronteerd. Om ernstige schade voor mens, dier en milieu vanwege dreigende overstromingen te voorkomen, kan het noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen, zoals de aanleg of verhoging van dijken. Hierbij kan weliswaar ecocidale schade ontstaan aan het milieu, maar dit zou gerechtvaardigd kunnen zijn om andere zwaarwegende rechtsgoederen en belangen te beschermen. Het voorgaande laat evenwel onverlet dat het uitgangspunt van dit wetsvoorstel blijft dat ecocide wederrechtelijk en strafbaar is, *tenzij* daarvoor aldus een rechtvaardigingsgrond bestaat.

Het is overigens de doelstelling van de initiatiefnemer om de intrinsieke waarde van de natuur te beschermen. Compensatie van milieuschade door natuurherstel of ecosysteemherstel op andere locaties neemt het wederrechtelijk karakter van het veroorzaken van ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan het milieu niet weg.

#### 4.2.4.4. Verhoudiging tot huidig (wettelijk) systeem

Door ecartering van wederrechtelijk als bestanddeel en van de administratieve afhankelijkheid wordt eveneens recht gedaan aan de in hoofdstuk 3 genoemde kritieken door te breken met het huidige stelsel van het milieustrafrecht, waarin voor de strafbepaling volledige afhankelijkheid bestaat van het administratieve recht. Dit door de systematiek van de WED en de opname van het bestanddeel «wederrechtelijk» en de interpretatie daarvan door de rechter in artikelen 173a en 173b Sr. Volgens de memorie van toelichting van wetsartikel 173a en 173b Sr heeft de wetgever met dit bestanddeel beoogd dat de naleving van een vergunning rechtvaardigend werkt. Hierop is, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, veel kritiek gegeven. Bovendien doet ecartering van wederrechtelijk als bestanddeel en van de administratieve afhankelijkheid recht aan de maatschappelijke roep om effectievere rechtsbescherming voor belanghebbenden die getroffen worden door ernstige milieuschadelijke industriële activiteiten. Met het oog op de huidige ecologische crisis zou ernstige milieuschade, die plaatsvindt onder de bescherming van een vergunning, niet langer mogen worden toegestaan of gedoogd. Wel kan het beschikken over een vergunning mogelijk leiden tot een lagere strafmaat. Het verdient overigens aanbeveling om te onderzoeken of de vergunninghouder die vervolgd wordt voor het misdrijf van ecocide, de vergunningverlener via de weg van het privaatrecht aansprakelijk kan stellen voor de geleden schade.

Tot slot erkent de initiatiefnemer dat onderhavig wetsvoorstel de vraag oproept of het bestanddeel «wederrechtelijk» niet eveneens uit artikelen 173a en 173b Sr moet worden gehaald en of de door de initiatiefnemer gewenste effecten van het strafbaar stellen van ecocide ook bereikt kunnen worden door een amendementsvoorstel voor de artikelen 173a en 173b Sr. Met betrekking tot de eerste vraag beantwoordt de initiatiefnemer deze positief. Het bestanddeel «wederrechtelijk» zou uit deze artikelen moeten worden gehaald om de rechtsbescherming voor het milieu te vergroten. De optie om een amendementsvoorstel voor de artikelen 173a en 173b Sr in te dienen is overwogen. De initiatiefnemer heeft echter gekozen voor het voorstel van een nieuw wetsartikel, onder de titel «ecocide». Hiermee wordt een nieuw normatief kader gecreëerd dat tot uitdrukking brengt dat het veroorzaken van (gevaar voor) ernstige milieuschade, zonder dat daarbij vereist is dat dit schade voor de gezondheid van de mens oplevert, onacceptabel is en bestraft moet worden, en dat de bescherming van het milieu topprioriteit heeft. Hiermee wordt in het commune strafrecht uitdrukking gegeven aan de intrinsieke waarde van de natuur. Ook acht de initiatiefnemer het noodzakelijk om ander handelen en nalaten dan «emissies» die ernstige en langdurige dan wel wijdverbreide schade aan het milieu opleveren of dreigen op te leveren, onder de strafbaarstelling te doen vallen. Tevens sluit de introductie van het delict van ecocide aan bij internationale ontwikkelingen met betrekking tot ecocidewetgeving die zich parallel op nationaal, regionaal en internationaal niveau voordoen.

Indien sprake is van een feitenstelsel dat zowel binnen de delictomschrijving van ecocide als de artikelen 173a en 173b Sr – of andere bepalingen binnen het milieustrafrecht – valt, wordt toepassing gegeven aan de samenloopregelingen die het Nederlandse strafrecht kent (art. 55 t/m 57 Sr). Het huidige wettelijke stelsel voorziet aldus reeds in eventuele samenloop tussen bestaande wetgeving in de WED en het WvSr en de te introduceren strafbaarstelling van ecocide.



### **4.3. Keuze voor combinatie krenkings- en gevaarzettingsdelict**

De initiatiefnemer heeft gekozen om zowel een krenkingsdelict als een gevaarzettingsdelict te creëren. Met een krenkingsdelict wordt het te beschermen rechtsgoed – de gezondheid van een of meerdere onderdelen van het milieu – daadwerkelijk in ernstige mate geschonden. Echter, met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer primair om ecocide te voorkomen, zodat de milieuschade zich niet manifesteert. Daarom is ervoor gekozen om tevens een gevaarzettingsdelict te creëren middels de toevoeging van «dan wel gevaar voor die schade doet ontstaan».

Daarmee volgt de initiatiefnemer het voorstel van het IEP, dat ecocide als een gevaarzettingsdelict formuleert, en dit als volgt rechtvaardigt: *«Culpability for the crime of ecocide attaches to the creation of a dangerous situation, rather than to a particular outcome. It is the commission of acts with knowledge of the substantial likelihood that they will cause severe and either widespread or long-term damage that is criminalized. The crime of ecocide is thus formulated as a crime of endangerment rather than of material result.»*

Bij het bepalen van de straftoemeting kan de rechter het krenkings- dan wel gevaarzettingsaspect meewegen.

### **4.4. Normadressaten: natuurlijke personen als primaire normadressaat**

Gezien artikel 51 lid 1 Sr kunnen strafbare feiten worden begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen. Ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare milieuschade wordt in veel gevallen veroorzaakt door bedrijven. Met het oog op de gewenste afschrikwekkende functie van de strafbaarstelling van ecocide beoogt de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel echter primair de individuen door wier beslissingen deze milieuschade wordt veroorzaakt, in Nederland of buiten Nederland, binnen de verantwoordelijke rechtspersoon strafbaar te stellen. Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon kan een sanctie worden opgelegd aan hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede aan hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging.

Daarnaast beoogt dit wetsvoorstel expliciet mogelijk te maken dat andere natuurlijke personen in de structuur van het bedrijf die invloed uitoefenen op het beleid van het bedrijf, waaronder aandeelhouders, strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden wegens betrokkenheid bij ecocide via de verschillende strafrechtelijke deelnemingsvormen die zijn opgenomen in Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Ook financierders en investeerders kunnen op basis van artikel 48 Sr strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor medeplichtigheid aan ecocide indien bewezen kan worden dat zij opzettelijk geldelijke middelen verschaffen tot het plegen van ernstige en hetzij wijdverbreide, hetzij langdurige of onomkeerbare schade aan het milieu.

### **4.5. Extraterritoriale rechtsmacht**

Dit wetsvoorstel voegt ecocide toe aan artikel 7 lid 2 Sr. De initiatiefnemer acht het namelijk van essentieel belang dat aan het in dit wetsvoorstel voorgestelde misdrijf ecocide extraterritoriale rechtsmacht wordt toegekend, zonder dat hieraan het vereiste van dubbele strafbaarheid is verbonden. Zoals in dit wetsvoorstel al meerdere malen is uiteengezet, zijn vele vormen van ernstige en langdurige dan wel wijdverbreide schade aan het milieu in het buitenland (deels) legaal, mede doordat door de veroorzaker van deze schade vergunningen of andere autorisaties worden afgedwongen of doordat de rechtsbescherming voor mens en milieu in

sommige landen zeer slecht functioneert. De initiatiefnemer onderkent dat het toekennen van extraterritoriale rechtsmacht aan het misdrijf ecocide een inbreuk op het soevereiniteitsbeginsel oplevert, maar beargumenteert dat deze inbreuk gelegitimeerd is.<sup>229</sup> De bevoegdheid van een staat om de gedragingen van eigen onderdanen aan strafrechtelijke handhaving te onderwerpen ook indien de gedragingen buiten het territorium van de staat zelf zijn begaan – ook wel het actief personaliteits- of nationaliteitsbeginsel genoemd – kent een aantal grondslagen. Een daarvan is het belang van de staat om eigen onderdanen af te schrikken zich in het buitenland zodanig te gedragen dat nationale of internationale rechtsorde wordt geschaad.<sup>230</sup> Waar de extraterritoriale rechtsmachtvestiging op grond van het actief personaliteitsbeginsel ziet op een gedraging die niet strafbaar is in de staat waar de die gedraging wordt begaan, kan dit een signaal zijn van inadequate territoriale wetgeving en/of handhaving.<sup>231</sup>

Tegen deze achtergrond is het daarom wenselijk en noodzakelijk om vervolging in Nederland voor buitenlandse gevallen van ecocide gepleegd door Nederlandse actoren mogelijk te maken. Ten eerste is milieuschade in veel gevallen grensoverschrijdend, waardoor ook Nederland gevolgen kan ondervinden van ecocide als deze in het buitenland wordt gepleegd. Ten tweede is de buitenlandse (vervuilende) productie door Nederlandse bedrijven in sommige gevallen mede voor de Nederlandse markt bestemd. In dat geval draagt Nederland een ketenverantwoordelijkheid jegens gebieden waar de productie en daarmee gepaard gaande vervuiling plaatsvindt. Ten derde zorgen Nederlandse bedrijven of financierders met enige regelmaat voor grote milieuschadelijke activiteiten in het buitenland die aangemerkt kunnen worden als ecocide en die tevens het mondiale klimaat aantasten, landschappen onleefbaar maken of eraan bijdragen dat unieke planten- of diersoorten uitsterven. Dergelijke milieuschadelijke activiteiten tasten met andere woorden de ecologische integriteit van de planeet aan, leiden tot mensenrechtenschendingen en ondermijnen hierdoor de internationale rechtsorde, waardoor het belang van rechtshandhaving de territoriale jurisdictie van het land waar de activiteit plaatsvindt, overstijgt. Bovendien is de vergunningverlening in landen waar milieuschade initieel wordt toegebracht niet altijd met evenveel waarborgen omkleed als in Nederland, waardoor vervuilende bedrijven in het buitenland eerder ernstige milieuschade zullen toebrengen dan in de Nederlandse rechtsorde als toelaatbaar wordt geacht. Als die mate van milieuvervuiling bovendien niet strafbaar is in het land waar deze wordt begaan als gevolg van inadequate (territoriale) wetgeving, ontstaat een ongewenst strafrechtelijk vacuüm waarbinnen ecocide straffeloos dreigt te blijven. Ook die leemte wordt gevuld door voor ecocide uitvoering te geven aan het actief personaliteitsbeginsel.

In artikel 90 Grondwet wordt de regering opgedragen om de internationale rechtsorde te bevorderen. Het toekennen van extraterritoriale rechtsmacht voor het misdrijf ecocide geeft gehoor aan deze opdracht. Daarom is de initiatiefnemer van mening dat de Nederlandse strafwet op ecocide gepleegd in het buitenland door Nederlandse actoren onverkort van toepassing zou moeten zijn.

<sup>229</sup> Kort gezegd is een uitzondering op de eis van dubbele strafbaarheid gerechtvaardigd als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: 1) het ontbreken van dubbele strafbaarheid staat in de weg aan een in Nederland gewenste vervolging, 2) het betreft feiten die onze rechtsorde ernstig schokken (zoals bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, feiten die een inbreuk maken op de menselijke waardigheid) en 3) de feiten worden niet alleen in Nederland maar ook in andere landen als ernstige strafbare feiten aangemerkt (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 451, nr. 1, p. 14 en 16).

<sup>230</sup> P.H.P.H.M.C. Van Kempen en M.I. Fedorova, «Foregin terrorist fighters»: strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 140.

<sup>231</sup> C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 105.

Bovendien kwalificeert dit wetsvoorstel het misdrijf ecocide als een bijzonder zwaarwegend delict, dat de rechtsorde ernstig schokt en inbreuk maakt op menselijke waardigheid, en daarom door zijn aard op dezelfde lijn van ernst moet worden geplaatst als de misdrijven die van het vereiste van dubbele strafbaarheid zijn uitgezonderd, als opgesomd in artikel 7 lid 2 Sr. Wat betreft het ernstig schokken van de rechtsorde, hebben verschillende internationale instellingen, zoals het Europees Parlement, het VN-milieuprogramma (UNEP) en de VN-Secretaris-Generaal milieucriminaliteit erkend als een ernstige bedreiging voor de vrede en duurzame ontwikkeling, en tot strafbaarstelling opgeroepen, inclusief als ecocide.

De bescherming van het milieu wordt steeds meer beschouwd als onmisbaar om de eerbiediging van de menselijke waardigheid en fundamentele mensenrechten te waarborgen, zoals het recht op leven, het recht op een adequate levensstandaard, inclusief voedsel, en het recht op «het genot van de hoogst haalbare standaard van lichamelijke en geestelijke gezondheid». Zoals onlangs erkend door de *International Law Commission*, is er over het algemeen een nauwe band tussen belangrijke mensenrechten enerzijds en de bescherming van de kwaliteit van de bodem en water, evenals biodiversiteit om levensvatbare en gezonde ecosystemen te waarborgen, anderzijds.<sup>232</sup> In dezelfde zin hebben mensenrechtenorganisaties erkend dat het recht op leven en menselijke en lichamelijke integriteit sterk afhankelijk is van iemands fysieke omgeving.<sup>233</sup> Aldus is de bescherming van het milieu onontbeerlijk voor het waarborgen van fundamentele rechten, zoals het recht op leven en het recht op gezondheid, wat onder meer is vastgesteld in de Urgenda-uitspraak. De strafbaarstelling van ecocide draagt daardoor bij aan de bescherming van de lichamelijke integriteit en menselijke waardigheid en valt derhalve binnen de reikwijdte van de uitzondering van artikel 7 lid 2 Sr.

Opmerking verdient dat niet enkel strafbare feiten die inbreuk maken op de menselijke waardigheid als ernstig schokkend voor de rechtsorde hebben te gelden. Gewezen wordt op het «Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht», waarin verschillende strafbare feiten zijn opgenomen die zijn uitgezonderd van het vereiste van dubbele strafbaarheid en waar aldus extraterritoriale rechtsmacht op is gevestigd. Dit betreffen niet enkel delicten waarbij de menselijke waardigheid wordt aangetast, maar waarbij veeleer vanwege het grensoverschrijdende karakter daarvan een uitzondering is gemaakt op de eis van dubbele strafbaarheid. Gedacht kan worden aan verschillende vormen van fraude, witwassen<sup>234</sup> en cybercriminaliteit. Naar analogie met deze voorbeelden, waarbij weliswaar niet de menselijke waardigheid als (primaire) rechtsgoed wordt beschermd maar de rechtsorde alsnog ernstig kan worden geschokt mede gezien het grensoverschrijdende karakter van de delicten, dient eveneens extraterritoriale rechtsmacht te worden gevestigd op ecocide.

<sup>232</sup> ILC, Draft Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts, with Commentaries, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. 2, Part 2, 2022, UN Doc. A/77/10, p. 162 en UNGA Res. A/76/L.75, 26 July 2022.

<sup>233</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the situation of human rights in Ecuador*, 1997, OEA/Ser.LV/II.96, Doc. 10 rev. 1, Chapter VIII; European Court of Human Rights, *Önerildiz v. Turkey*, Judgment, 30 November 2004, geciteerd in International Committee of the Red Cross, «Guidelines on the Protection of the Environment in Armed Conflict: Rules and Recommendations Relating to the Protection of the Natural Environment under International Humanitarian Law, with Commentary», ICRC, 2020, voetnoot 80.

<sup>234</sup> Ter uitvoering van de Richtlijn strafrechtelijke bestrijding witwassen heeft Nederland bij Besluit van 8 juni 2020 (*Stb.* 2020, 163) dubbele strafbaarheid laten vervallen voor de uitoefening van rechtsmacht voor de vervolging van witwassen op basis van het actief personaliteitsbeginsel.

Tot slot worden ecocide- en milieudelicten in toenemende mate strafbaar gesteld in het buitenland, zoals reeds eerder benoemd in paragraaf 1.3.3 van dit wetsvoorstel. De ontwikkelingen op Europees gebied onderstrepen dit: met de herziening van de Richtlijn milieucriminaliteit wordt beoogd een gekwalificeerd strafbaar feit gelijkgesteld aan ecocide strafbaar te maken in de gehele Europese Unie. De uitzonderingsvoorwaarde op het vereiste van «dubbele strafbaarheid» dat meer landen dit feit strafbaar moeten hebben gesteld, betekent overigens niet dat het feit in beide landen hetzelfde delict oplevert. Beslissend is of de strafbaarstelling in het andere land in essentie hetzelfde rechtsgoed – dus het milieu – beschermt.<sup>235</sup> Een expliciete strafbaarstelling van ecocide is daarom niet vereist; afdoende is het bestaan van een strafbaarstelling waarmee het milieu als rechtsgoed wordt beschermd. Daaraan wordt blijkens het voorgaande voldaan.

Gelet op voorgaande argumenten wordt voldaan aan de voorwaarden om een uitzondering te maken op de eis van dubbele strafbaarheid, waardoor ecocide dient te worden opgenomen op de lijst van artikel 7 lid 2 Sr.

#### **4.6. Strafmaat en verjaring**

Met de keuze voor een maximumstraf van 15 jaar en een geldboete van de zesde categorie geeft de initiatiefnemer gehoor aan de opdracht uit het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit om milieumisdrijven die ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water aanrichten, met zware straffen te sanctioneren en om rechtspersonen die zich hieraan schuldig maken met zware sancties te bestraffen. Het in dit wetsvoorstel gekozen strafmaximum van 15 jaar is gelijk aan het strafmaximum van artikel 173a sub 2 Sr en doet net als de keuze voor een geldboete van de zesde categorie recht aan de ernst van ecocide als bijzonder zwaarwegend delict. Het ligt overigens voor de hand om de geldboete van artikel 173a sub 2 Sr ook te verhogen naar de zesde categorie, gegeven de ernst van het in dat artikel omschreven delict, maar dat valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Indien een geldboete van de zesde categorie geen passende bestraffing toelaat, kan op basis van artikel 23 lid 7 Sr een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking. De initiatiefnemer beoogt artikel 23 lid 7 Sr ook van toepassing te laten zijn op natuurlijke personen die voor ecocide worden vervolgd.

Krachtens artikel 70 lid 2 sub 1 Sr. verjaart het recht tot strafvordering voor het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde delict van ecocide niet.

Het vraagstuk van terugwerkende kracht van de strafbaarstelling van ecocide blijft in dit wetsvoorstel buiten beschouwing, maar de initiatiefnemer wijst op het precedent van de strafbaarstelling van genocide, waarbij na de Tweede Wereldoorlog bij het proces van Neurenberg veroordelingen volgens een *recte ex post facto* werden uitgesproken voor misdrijven die tijdens het plegen nog niet gedefinieerd waren.<sup>236</sup> En waarover de hoofdaanklager Jackson schrijft: «We stellen voor om de daden te bestraffen die sinds Kaïn gelden als misdadig en als zodanig in

<sup>235</sup> HR 30 augustus 2005, NJ 2005, 541 en G. Smid, *Omkoping bestraft? Internationale invloeden op de strafrechtelijke bestrijding van (buitenlandse) omkoping (diss.)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 242.

<sup>236</sup> O.a. <https://legal.un.org/avl/ha/cppcg/cppcg.html>.

elke beschaafde codex zijn vastgesteld». <sup>237</sup> Initiatiefnemer sluit niet uit dat de zich steeds ontwikkelende rechtsnorm in de toekomst verdere aandacht besteedt aan het vraagstuk van de terugwerkende kracht van de strafbaarstelling van ecocide.

## **Hoofdstuk 5. Verhouding tot (hoger) recht**

### **5.1. Verhouding tot artikel 21 Grondwet**

Dit wetsvoorstel geeft invulling aan de zorgplicht van de overheid uit artikel 21 Grondwet om het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Door ecocide als delict te introduceren in het Wetboek van Strafrecht geeft de wetgever op fundamentele wijze gehoor aan de opdracht van dit sociale grondrecht om maatregelen te treffen ter bescherming van het milieu.

### **5.2. Verhouding tot internationaal recht**

Met dit wetsvoorstel beoogt de initiatiefnemer tevens een bijdrage te leveren aan het creëren van draagvlak voor de strafbaarstelling van ecocide in het internationale recht, in het bijzonder voor de toevoeging van het misdrijf van ecocide aan het Statuut van Rome van het Internationaal Gerechtshof. Meer in algemene zin draagt het strafbaar stellen van ecocide bij aan de bescherming van het recht op een schoon en gezond leefmilieu, dat de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben erkend als universeel mensenrecht. <sup>238</sup> Met de introductie van ecocide als delict in het Nederlandse strafrecht wordt tevens een afdwingbare verbodsbepaling ter bescherming van het milieu in het leven geroepen die complementair is aan de *soft law* bepalingen van multilaterale overeenkomsten ter bescherming van het milieu en klimaat zoals het Parijs Akkoord en het CITES-verdrag. <sup>239</sup> Tot slot draagt het strafbaar stellen van ecocide bij aan de verwezenlijking van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) nummer 6 (schoon water en sanitair), 7 (betaalbare en duurzame energie), 12 (verantwoorde productie en consumptie) 13 (klimaatactie), 14 (leven in het water) en 15 (leven op het land). Zoals in paragraaf 1.3.4. is besproken, heeft de strafbaarstelling van ecocide tot gevolg dat de fossiele industrie – en de schade die daarmee wordt toegebracht aan het milieu – in omvang afneemt, welke trend gelijk opgaat met een groei van duurzame en circulaire alternatieven. <sup>240</sup> Dit heeft directe invloed op SDG 12 en tevens indirecte invloed op 14 van de 16 overige SDG's, nu uit onderzoek naar de correlatie tussen verscheidene SDG's is gebleken dat SDG 12 het sterkste positieve effect heeft op de haalbaarheid van de overige SDG's. <sup>241</sup>

### **5.3. Verhouding tot Europees recht**

In het EU akkoord over de herziene richtlijn milieucriminaliteit dat op 16 november 2023 werd vastgesteld, worden lidstaten opgedragen om misdrijven die onder de richtlijn vallen, zoals de vernietiging van natuurlijke habitats, illegale houtkap, of gevaarlijke industriële activiteiten, en die aanzienlijke en wijdverbreide dan wel aanzienlijke en langdurige of

<sup>237</sup> [https://www.roberthjackson.org/wpcontent/uploads/2015/01/Report\\_to\\_the\\_President\\_on\\_the\\_Prosecution\\_of\\_Axis\\_War\\_Criminals.pdf](https://www.roberthjackson.org/wpcontent/uploads/2015/01/Report_to_the_President_on_the_Prosecution_of_Axis_War_Criminals.pdf)

<sup>238</sup> Resoluties van de Mensenrechtenraad uit 2021 (A/HRC/RES/48/13) en de Algemene Vergadering uit 2022 (A/RES/76/300).

<sup>239</sup> Overeenkomst van Parijs, 12 december 2015, *Trb.* 2016/94 (rectificatie in *Trb.* 2016/127) en Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, van 3 maart 1973 (Washington), *Trb.* 1975, 23.

<sup>240</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, p. 29 t/m 31.

<sup>241</sup> Roupé & Ragnasdóttir, *Ecocide Law for the Paris Agreement*, p. 25.

onomkeerbare schade aan een ecosysteem met een behoorlijke omvang of milieuwaarde, of aan een natuurlijke habitat binnen een beschermd gebied, of aan de kwaliteit van lucht, bodem of water veroorzaken (de zogenaamde «gekwalficeerde misdrijven met rampzalige gevolgen»), met zware straffen te sanctioneren. Met dit wetsvoorstel geeft de initiatiefnemer gehoor aan deze opdracht en gaat initiatiefnemer bovendien een stap verder door ecocide als autonoom milieudelict strafbaar te stellen.

Met de introductie van het delict ecocide in het Wetboek van Strafrecht komt de initiatiefnemer daarnaast tegemoet aan de positieve verplichting onder de artikelen 2 en 8 van het EVRM om in lijn met het voorzorgsbeginsel preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van individuen en van de Nederlandse samenleving als geheel tegen mogelijke ernstige milieuschade.<sup>242</sup> Ook is de strafbaarstelling van ecocide in het Nederlands recht in lijn met artikel 191, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat het «behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu» tot kerndoelstelling van het EU milieubeleid verklaart en met Artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: «Een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten in het beleid van de Unie worden geïntegreerd en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling».

## **Hoofdstuk 6. Financiële, administratieve en handhavingsconsequenties**

Om een inschatting te maken hoe veel het zou kosten om het handhavings- en opsporingsapparaat van onderhavige wet uit te voeren, heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een lijst van (keten)partners opgesteld voor wie mogelijk kosten zullen neerslaan bij invoering van de deze wet. De initiatiefnemer heeft deze (keten)partners tijdens de consultatiefase verzocht om een best mogelijke inschatting te geven. De volgende (keten)partners zijn benaderd vanaf 13 juli 2023:

- Het Openbaar Ministerie;
- De Raad voor de Rechtspraak;
- De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak;
- De Nederlandse Orde van Advocaten;
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten;
- Nationale Politie.

Behoudens het Openbaar Ministerie (dat reageerde via het College van procureurs-generaal) en de Raad voor de Rechtspraak zijn verder geen adviezen ontvangen. Wel hebben een aantal informele gesprekken plaatsgevonden.

Alhoewel het College van procureurs-generaal een uitgebreid inhoudelijk advies heeft afgegeven, heeft zij geen uitspraken gedaan over de gevraagde financiële en administratieve consequenties. Ze schrijft: «*Evenmin heeft het in dit stadium veel toegevoegde waarde te proberen in te schatten wat de uitvoeringsconsequenties zijn van het wetsvoorstel.*» De initiatiefnemer is het College zeer erkentelijk voor haar inhoudelijke opmerkingen, die gezien de verwevenheid met de overige hoofdstukken,

---

<sup>242</sup> Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, (Urgenda), r.o. 5.2.1–5.5.3. Zo erkende de Grote Kamer van het EHRM In *Öneryıldiz tegen Turkije* dat het recht op een leefbaar milieu ook kan worden verbonden met het recht op leven (artikel 2 EVRM) en oordeelde dat elke staat de verantwoordelijkheid heeft om alle nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat levens onnodig in gevaar worden gebracht en uiteindelijk verloren gaan ten gevolge van ernstige milieuschade.

uitgebreid verwerkt is in de overige hoofdstukken. Het advies van het College is openbaar.<sup>243</sup>

De Raad voor de Rechtspraak geeft ook een aantal inhoudelijke adviezen.<sup>244</sup> Voorzover het de verwachte financiële en administratieve consequenties betreft, merkt de Raad op: «*Het Wetsvoorstel heeft mogelijk (grote) gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad kan echter niet inschatten hoe groot die gevolgen zijn. De reden daarvoor is dat uit contact met het OM blijkt dat het Wetsvoorstel voor het OM stuit op problemen voor wat betreft de handhaafbaarheid hetgeen ertoe kan leiden dat ofwel een eventuele grote hoeveelheid aangiften uiteindelijk toch niet leidt tot vervolging en wellicht veel artikel 12-procedures worden gestart, ofwel toch veel dagvaardingen worden uitgebracht. Bij de huidige tekst van het Wetsvoorstel is niet (goed) te voorspellen welke kant het op zal gaan*». De initiatiefnemer is de Raad eveneens zeer erkentelijk voor haar inhoudelijke opmerkingen, die ook uitgebreid verwerkt zijn in de overige hoofdstukken. Ook dit advies is openbaar.

Uit bovenstaande blijkt dat de (keten)partners die hebben geantwoord het niet goed mogelijk achten een goede financiële inschatting te geven van de gevolgen van de invoering van deze wet. Uit informele gesprekken komt wel het beeld naar voren dat de verwachting is dat deze financiële en administratieve gevolgen de komende jaren «overzichtelijk» zullen zijn, gezien het geringe aantal zaken dat verwacht wordt bij invoering. De initiatiefnemer sluit zich hier bij aan.

## **Hoofdstuk 7. Adviezen en consultaties**

### **7.1. Verscheidene reacties**

Het initiatiefwetsvoorstel Wet Strafbare Ecocide heeft een aantal typen reacties ontvangen. Via het uitvragen bij diverse betrokken ketenpartners en relevante partijen over de financiële gevolgen van de wet (zie hoofdstuk 6), is een aantal waardevolle adviezen gegeven over de inhoud van het wetsvoorstel. De initiatiefnemer dankt eenieder hiervoor. Deze adviezen zijn impliciet verwerkt in de tekst van de memorie van toelichting en worden niet expliciet in dit hoofdstuk besproken.

Daarnaast heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van 13 juli 2023 tot en met 10 augustus 2023. De initiatiefnemer dankt ook eenieder die een reactie heeft ingediend: in totaal 242 reacties die het predikaat openbaar hebben gekregen, van in totaal 296 reacties, waarvan 100% goedgekeurd en afgehandeld. In totaal was 89% van de reacties afkomstig van burgers en 11% van NGO's en belangenorganisaties. Het deel van de reacties waarbij toestemming is gegeven voor online publicatie is online beschikbaar. De reacties varieerden van zeer positief tot zeer negatief, inclusief suggesties en opmerkingen over verbeteringen. De initiatiefnemer heeft de reacties op de internetconsultatie met belangstelling gelezen en meegenomen in het vervolgproces dat heeft geleid tot de voorliggende versie van het wetsvoorstel.

<sup>243</sup> [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiB6czFoOmCAxVPtaQKHxAKBVYQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.om.nl%2Fbinaries%2Fom%2Fdocumenten%2Fwvgevingsadviezen%2F2023%2F10%2F10-10-2023-advies-straftbaarstelling-ecocide%2FStrafbaarstelling%2Becocide.pdf&usg=AOvVaw328U71CyZWHBmq1-\\_kA9M-&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiB6czFoOmCAxVPtaQKHxAKBVYQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.om.nl%2Fbinaries%2Fom%2Fdocumenten%2Fwvgevingsadviezen%2F2023%2F10%2F10-10-2023-advies-straftbaarstelling-ecocide%2FStrafbaarstelling%2Becocide.pdf&usg=AOvVaw328U71CyZWHBmq1-_kA9M-&opi=89978449). Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>244</sup> <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2023-44-advies-initiatiefwetsvoorstel-traftbaarstelling-ecocide.pdf>. Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de volgende paragrafen wordt een geaggregeerd beeld gegeven van de reacties. De volledige reacties zijn na te lezen op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).<sup>245</sup>

## 7.2. Voornaamste voor- en tegenargumenten

### 7.2.1. Argumenten voor strafbaarstelling ecocide

1. Het strafbaar stellen van ecocide zal werken als een prikkel/motivatie/afschrikking om het gedrag van grote bedrijven en overheden aan te passen. Ze zullen verantwoordelijkheid moeten nemen. Het juridisch draagvlak zal bedrijven dwingen om aan te passen. Acties waar bedrijven al jaren mee weg komen, zullen nu eindelijk gevolgen hebben;
2. Misdaad tegen de natuur zal nu worden beschouwd en vastgesteld als moord tegen en serieuze/grootschalige vernietiging van de natuur omdat het valt onder het strafrecht;
3. De manier waarop burgers, ondernemers en politici omgaan en kijken naar de natuur zal drastisch veranderen met het strafbaar stellen van ecocide. We moeten de mens gaan beschouwen als onderdeel van de natuur, die de natuur nodig heeft, i.p.v. een groep die boven alle natuur en dieren staat. Ecocide zorgt voor een focus op ecocentrisme i.p.v. antropocentrisme. Het zal ook burgers, niet alleen bedrijven, bewust maken van potentieel vervuilende acties en hopelijk ook bijvoorbeeld overconsumptie van mensen beïnvloeden;
4. De ecocide wetgeving rijkt verder dan een gebied, maar focust op een totaal ecosysteem. Het focust op alles in de natuur in relatie met elkaar, en zorgt voor meer focus op – naast natuurlijk milieu en klimaat – ook de natuur zelf. Tevens wordt door deze wetgeving ook de afhankelijke band tussen natuur en mens duidelijk: een gezonde omgeving is noodzakelijk voor een gezonde mens;
5. Drastische en verschrikkelijke gevolgen op de natuur door menselijk handelen verdienen harde aanpak. Naast het strafrecht en het milieurecht dat nu bestaat, is ecocide nodig om grootschalig en ernstige vernietiging van de natuur tegen te gaan. De huidige wetgeving en maatregelen zijn niet in staat om dat te doen, daarom is ecocide wetgeving nodig;
6. De overheid heeft een zorgplicht naar haar burgers. Daar horen geen natuur- en milieuvergunningen bij voor zowel bedrijven die hun directe omgeving zwaar vervuilen met verzurende, kankerverwekkende en hormoon verstorende stoffen, als bedrijven die van plan zijn om nog decennialang het klimaat van de planeet moedwillig te verstoren.

### 7.2.2. Neutraal en tegen strafbaarstelling ecocide<sup>246</sup>

1. De definitie, wettekst en toelichting zijn te vaag. Bijvoorbeeld, wat betekent «ernstige» verstoring en «grote» gebieden? Wanneer is iemand strafbaar? Is dat ook een ambtenaar die niet goed controle doet?;
2. Naïviteit en overoptimisme wat betreft de manier waarop bedrijven op zoek gaan naar «loopholes» om onder de wet uit te komen;
3. Het strafbaar stellen van ecocide is in Nederland politiek en juridisch niet haalbaar. Respondent raadt aan: de huidige wet- en regelgeving

<sup>245</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/ecocidewet/reacties/datum/25>

<sup>246</sup> De meeste respondenten die zich tegen het wetsvoorstel uitten, gaven geen onderbouwde kritiek. Onder de categorie «twijfelend» zaten veel meer inhoudelijke antwoorden. Een groot deel van de respondenten die twijfelden over of ze voor/tegen het wetsvoorstel zijn, beargumenteren dit standpunt aan de hand van een aantal vragen/onzekerheden. Deze antwoorden zijn *grijs* gekleurd in de Excel sheet.



- aan te scherpen, veel beter te handhaven, vervuilende bedrijven te sluiten, subsidies voor vervuilende bedrijven (fossiel zoals Shell, agro-industrie, chemie etc.) af te bouwen, verontreiniging vervuiling en afval te voorkomen (verbod, handhaven). Een aantal respondenten staan meer achter internationale vormgeving dan landelijke;
4. Problemen met handhaving, niet met de wet zelf. Hoe kan de wet worden gehandhaafd? Hoe werkt ecocide als de overheid niet handhaaft?;
  5. Te belastend op het OM. Ze zullen het te druk krijgen met veeltallige zaken die niet direct ergens naar zullen leiden;
  6. Meer focus op bewustwording, positief motiveren i.p.v. straffen. Strafbaarstelling draagt op geen enkele manier bij aan een gezonder milieu. Het zal leiden tot onrust en schade in de samenleving.

### **7.3. Voornaamste reacties burgers en organisaties**

De reacties van burgers komen het meest overeen met de bovengenoemde voor- en tegenargumenten, aangezien 89% van de respondenten burger was. Het overgrote deel van de burgers was positief en voor de initiatiefwet.

De positieve reacties van organisaties laten zich als volgt samenvatten:

1. Natuur verdient respect: deze wet spreekt voor de waarde van onze leefomgeving;
2. Rekening zal vallen bij de vervuiler: milieubewust gedrag zal aantrekkelijker worden;
3. Het zal zorgen voor veel bewustwording;
4. Vermeldingswaardig: Bewonersvereniging Vlieghinder Nieuwkoop (in Natura2000-gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck) & Dorpsraad Rondom de Plassen maken zich ernstig zorgen en vragen om dringend om het vaststellen van een dergelijke wet zoals ecocide.

De negatieve reacties van organisaties komen kort gezegd op het volgende neer:

1. Strafbaarstelling is niet de juiste wijze. De intrinsieke motivatie van bedrijven beïnvloeden is belangrijker;
2. Gevangenisstraf of hoge boetes zullen bij kleine bedrijven leiden tot faillissement;
3. Goed om het te introduceren, maar nog niet om het strafbaar te stellen. Mensen moeten eerst even wennen aan het begrip. Voor nu is extra steun voor huidige wetten en maatregelen, en toezicht bij bedrijven belangrijk;
4. Institutionele beleggers zouden niet in de hoedanigheid van aandeelhouder strafrechtelijk aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor het plegen van ecocide door beursvennootschappen;
5. Vermeldingswaardig: VNO-NCW en MKB-Nederland vinden het wetsvoorstel niet nodig om milieuschade terug te brengen. Dit omdat er al veel instrumenten bestaan om op nationaal en internationaal niveau milieuschade te voorkomen. Ook vinden ze het wetsvoorstel en de definitie van ecocide te vaag;
6. Vermeldingswaardig: De Pensioen Federatie is voor een internationale aanpak, maar vindt dat het wetsvoorstel in Nederland inhoudelijk te ver gaat. Ze willen Europese wetgeving afwachten, en ook vinden zij de definitie te onduidelijk, wat zal leiden tot onzekerheid. Ze stellen ook dat er al voldoende mogelijkheden zijn binnen Nederlandse wetgeving om milieuschade aan te pakken;
7. Vermeldingswaardig: Eumedion is tegen het wetsvoorstel: ze beargumenteren dat zij al de nodige stappen zetten om het Nederlandse duurzaamheidsbeleid van beursvennootschappen te versterken.

#### **7.4. Voornaamste manieren waarop respondenten willen/kunnen bijdragen**

De voornaamste manieren waarop de respondenten een bijdrage willen dan wel kunnen leveren aan het voorliggende initiatiefwetsvoorstel zijn:

1. Stemmen;
2. Het woord verspreiden via sociale media;
3. Het woord verspreiden via kennissen, vrienden, familie etc.;
4. Het woord verspreiden via lesgeven/colleges/lezingen;
5. (Opinie)stukken schrijven;
6. Meedenken over het draagvlak van de wet, door middel van expertise.

## **II. Artikelgewijs**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, is het van belang dat de strafbaarstelling van ecocide niet enkel van toepassing is op feiten die binnen Nederland zijn gepleegd, maar zich ook uitstrekt tot gedragingen die door Nederlandse natuurlijke personen of rechtspersonen in het buitenland zijn begaan. Daarom wordt het nieuwe artikel 153 Sr, dat de strafbaarstelling van ecocide bevat, toegevoegd aan artikel 7, tweede lid, Sr. Hiermee wordt rechtsmacht gevestigd voor gevallen waarin een Nederlandse natuurlijke persoon of rechtspersoon zich buiten Nederland schuldig maakt aan het plegen van ecocide. Door het opnemen van ecocide in het tweede lid van artikel 7 Sr geldt voor deze vorm van rechtsmacht niet het vereiste van dubbele strafbaarheid. Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, staat dit vereiste immers in de weg aan een effectieve sanctionering en preventie van ecocide die Nederlanders dan wel Nederlandse bedrijven in het buitenland plegen. De enkele omstandigheid dat Nederlandse bedrijven hun activiteiten verplaatsen naar landen waar minder strenge milieuregels gelden (en waardoor dus geen sprake is van dubbele strafbaarheid), staat er dus niet aan in de weg dat zij naar Nederlands recht strafrechtelijk kunnen worden vervolgd voor ecocide die zij in het buitenland plegen.

#### *Onderdeel B*

Met dit onderdeel wordt de strafbaarstelling van ecocide ingevoegd in een nieuwe Titel VI in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. Die titel en de daarin vervatte strafbaarstellingen zijn sinds 2006 komen te vervallen (Stb. 2006, 11). Met dit wetsvoorstel wordt deze vervallen titel opnieuw ingevuld. De inhoud en reikwijdte van de strafbaarstelling van ecocide in het nieuwe artikel 153 Sr zijn nader toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### **Artikel II**

Met dit artikel wordt de strafbaarstelling van ecocide toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht BES. Hierdoor wordt ecocide ook in Caribisch Nederland strafbaar gesteld.

#### *Onderdeel A*

In paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, is toegelicht dat het wenselijk is om aan de strafbaarstelling van ecocide extraterrito-

riale rechtsmacht toe te kennen. Hierdoor kunnen Nederlanders en Nederlandse bedrijven worden vervolgd voor ecocide die zij in het buitenland plegen. Voorgesteld wordt deze vorm van rechtsmacht ook in het Wetboek van Strafrecht BES te vestigen. Dit wordt gerealiseerd door de strafbaarstelling van ecocide toe te voegen aan artikel 5 van dat wetboek. Net als voor Europees Nederland geldt dat aan de uitoefening van deze rechtsmacht niet het vereiste van dubbele strafbaarheid is verbonden. Hierdoor kan ecocide ook worden vervolgd indien deze is gepleegd in een land waar minder strenge milieuregels gelden dan in Caribisch Nederland.

#### *Onderdeel B*

Met dit onderdeel wordt de strafbaarstelling van ecocide ingevoegd in een nieuwe Titel VI in het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht BES. Op vergelijkbare wijze als in het Wetboek van Strafrecht van Europees Nederland, wordt de inhoud van Titel VI van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht BES opnieuw ingevuld (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B).

#### **Artikel III**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voorgesteld wordt het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit vast te stellen. Dit is conform de gebruikelijke procedure voor de inwerkingtreding van wetten.

#### **Artikel IV**

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel van een citeertitel voorzien.

Van Raan