



Raad voor de
rechtspraak

Fractie Partij voor de Dieren,
Tweede Kamer
t.a.v. dhr. L. van Raan
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 5 oktober 2023
onderwerp Advies initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling
ecocide

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer van Raan,

Bij e-mail van 14 juli 2023 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel tot strafbaarstelling van ecocide (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met dit Wetsvoorstel wordt een nieuw strafbaar feit geïntroduceerd: ecocide. 'Ecocide' is door opzettelijk handelen of nalaten ernstige en wijdverspreide of ernstige en langdurige schade aan het milieu aanrichten, dan wel gevaar voor die schade doen ontstaan.

Bovendien wordt voorgesteld artikel 7 Wetboek van Strafrecht (Sr) uit te breiden, zodat deze strafbaarstelling ook toepasselijk is op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan ecocide.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

Met belangstelling heeft de Raad kennisgenomen van dit Wetsvoorstel en de bijbehorende MvT, met name wat betreft het pleidooi om het milieu als zodanig als rechtsgoed te beschermen en wat betreft de beschreven lacunes in de bescherming daarvan in de huidige situatie. Hoewel de Raad de achtergrond van

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2023
pagina 2 van 5

dit Wetsvoorstel op zichzelf kan plaatsen, adviseert hij dit Wetsvoorstel en de MvT op belangrijke, juridische onderdelen eerst nog nader uit te werken alvorens het in te dienen bij de Tweede Kamer. Het Wetsvoorstel roept de nodige principiële en praktische juridische vragen op, die eerst nog meer fundamenteel en diepgaand moeten worden doordacht. Hieronder worden globaal enkele punten besproken die nog nader zouden moeten worden bestudeerd, eventueel in samenwerking met de juridische wetenschap. Het navolgende is niet een uitputtende opsomming van juridische vraagstukken die samenhangen met het Wetsvoorstel, maar een korte bespreking van vraagstukken die bij lezing meteen opkomen.

De nu voorgestelde strafbaarstelling is heel ruim geformuleerd. Er valt een veelheid aan zeer uiteenlopende gedragingen onder, zonder dat daarbinnen een differentiatie wordt gemaakt. Een dergelijke veelomvattende omschrijving zou op gespannen voet kunnen staan met het legaliteitsbeginsel (met name het bepaaldheidsgebod) en de rechtszekerheid. Algemeen geldt dat burgers en bedrijven hun gedrag moeten kunnen aanpassen aan de wet, oftewel: ze moeten strafbaarheid kunnen voorkómen. In dit verband wordt ook gewezen op het feit dat ‘wederrechtelijkheid’ geen onderdeel vormt van de delictsommschrijving en dat de aanwezigheid van een vergunning voor het betreffende gedrag niet wordt gezien als een beletsel voor strafbaarheid (MvT, p. 5 en 41). Dit kan onder omstandigheden op gespannen voet komen te staan met het wederrechtelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. In de MvT (p. 41) wordt bijvoorbeeld een passage aangehaald uit de preambule van het amendementsvoorstel op de herziene richtlijn milieucriminaliteit, waarin wordt aangegeven dat een gedraging ook als onrechtmatig moet worden beschouwd als deze wordt uitgevoerd op grond van een vergunning, indien die vergunning op frauduleuze wijze is verkregen. De voorgestelde strafbepaling heeft echter een veel verder bereik dan de gevallen waarin de vergunning is verkregen door fraude of met achterhouding van informatie. De delictsommschrijving en MvT bieden geen handvatten hoe in andere situaties de strafrechtelijke aansprakelijkheid moet worden beoordeeld. Ook een vergunning die geheel volgens de regels is verstrekt, zou geen rol moeten spelen in de strafzaak, zo begrijpen we de initiatiefnemers. Dat is op het eerste gezicht niet goed te rijmen met het idee van het strafrecht als ultimum remedium en het zou bovendien betekenen dat men geen vertrouwen kan ontlenen aan toestemming die is verleend door de overheid. De vraag is meer algemeen in hoeverre strafrecht en bestuursrecht gaan interfereren. Anders gezegd, of de beoogde strafbaarstelling en daarop gebaseerde strafzaken meebrengen dat de strafrechter zich met zijn oordeel te ver op het domein van de uitvoerende, vergunningverlenende en handhavende overheid begeeft. Dit is een vraagstuk van afbakening tussen rechtsgebieden/systemen die in de MvT zonder meer verdere uitwerking behoeft.

De initiatiefnemer uit kritiek op het huidige systeem en lijkt deze nieuwe strafbaarstelling niet te willen voorstellen in plaats van de reeds bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke milieuhandhaving, maar daarnaast. In elk geval wordt in dit Wetsvoorstel niet voorgesteld allerlei bestaande wettelijke bepalingen te schrappen. Dan moet nader worden uitgewerkt hoe de bestaande bepalingen en de nieuw voorgestelde bepalingen zich tot elkaar verhouden. Als het systeem van vergunningen gehandhaafd blijft, moeten die vergunning immers ook betekenis hebben, in die zin dat de betreffende burger of het bedrijf er dan op mag vertrouwen dat de vergunde gedraging in beginsel door de overheid is toegestaan. Ook adviseert de Raad nader uit te werken hoe de voorgestelde strafbepaling van ecocide zich verhoudt tot de reeds bestaande strafbepalingen (in het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Economische



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2023
pagina 3 van 5

Delicten), zeker wanneer de inhoud van die delictsomschrijvingen op onderdelen overlapt met de voorgestelde strafbaarstelling en er sprake kan zijn van samenloop als bedoeld in artikel 55 Sr.

In de MvT wordt kritiek geuit op de wijze waarop de Wet op de economische delicten (WED) vorm is gegeven; de systematiek zou leiden tot 'administratieve afhankelijkheid'. Als deze kritiek wordt gevolgd, roept dat de vraag op of dit voor meer delicten uit de WED geldt en of hier in wezen niet het gehele economische strafrecht ter discussie wordt gesteld. Wat de initiatiefnemer aanduidt als 'ongewenste vervlechting van het strafrecht en het bestuursrecht' (MvT, p. 26), komt immers op veel gebieden voor.

Naast meer principiële vraagstukken lijkt dit Wetsvoorstel de nodige praktische uitvoeringsproblemen op te kunnen leveren, zeker gelet ook op de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht.

De Raad adviseert bovenstaande punten nader uit te werken en het Wetsvoorstel nog te bezien op eventueel andere (fundamentele) juridische vragen die ermee samenhangen. Daarbij wordt in overweging gegeven de juridische wetenschap te betrekken en ook een rechtsvergelijkende studie uit te voeren naar de landen (of één of enkele daarvan met een vergelijkbaar systeem) waar 'ecocide' reeds strafbaar is gesteld², met inachtneming van de relevante verschillen in de betreffende rechtssystemen.

WERKLAST

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.

CONCLUSIE

De Raad heeft met belangstelling kennisgenomen van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel roept een aantal fundamentele juridische vragen op. De Raad adviseert u daarom om het Wetsvoorstel juridisch nader te beschouwen en zonodig op onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad

² Vgl. MvT, p. 14 bovenaan.



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2023
pagina 4 van 5

graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pulles', written in a cursive style.

Peter Pulles
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 5 oktober 2023
pagina 5 van 5

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

* Het voorgestelde artikel 153 eerste lid Sr eindigt met de zinsnede, *‘waarbij het hier in elk geval gaat om alle gevaarstelling die voldoet aan het schadecriterium voor ecocide.’* Vervolgens is niet geheel helder wat bedoeld wordt met ‘het schadecriterium’. Uit de MvT (p. 38) lijkt te volgen dat hier wordt bedoeld op ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige schade aan het milieu, zoals eerder in datzelfde lid is geformuleerd. De Raad adviseert de formulering aan te passen om te verhelderen dat in het tweede deel van het eerste lid geen nieuw criterium wordt geïntroduceerd, maar naar de eerdere bewoordingen wordt teruggewezen.

* In paragraaf 4.1.3 van de MvT staat in de tweede zin: *‘De opzet waar het om gaat betreft met name de handeling en niet het schadelijke gevolg van de handeling.’* De rest van deze paragraaf alsmede de redactie van de voorgestelde strafbepaling impliceren echter dat het (voorwaardelijke) opzet wel degelijk ook op het gevolg moet zijn gericht.