Universiteit Leiden
The Netherlands

Klimaatstrafrecht: de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering

Lopik, S.J.

Citation
Lopik, S. J. (2025, September 19). *Klimaatstrafrecht: de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering*. *Meijers-reeks*. Wolters Kluwer, Deventer. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4261273

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4261273

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Klimaatstrafrecht

Klimaatstrafrecht

De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof. dr. ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op vrijdag 19 september 2025
klokke 10.00 uur

door

Sjoerd Johan Lopik

geboren te Zwijndrecht

in 1990

Promotor:	prof. mr. dr. J.H. Crijns
Co-promotoren:	mr. dr. K.M. Pitcher dr. M.J. Wewerinke-Singh (Universiteit van Amsterdam)
Promotiecommissie:	prof. mr. dr. J.W. Ouwerkerk mr. dr. drs. E.C. Gijselaar prof. mr. dr. M.G. Faure (Universiteit Maastricht) prof. mr. dr. D. Abels (Open Universiteit) mr. dr. V.M.Y. van 't Lam (Universiteit van Amsterdam)

Vormgeving binnenwerk: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest
Drukwerk: Wolters Kluwer

ISBN 978 90 1318 157 9

© 2025 S.J. Lopik

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in een bloemlezing, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/stichtingen/stichting-pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Who killed Davey Moore
Why an' what's the reason for?
Bob Dylan, 1963

Voor Jaantje

Verkorte inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN XV

1 INLEIDING 1
- 1.1 Inleiding en doel van dit onderzoek 1
- 1.2 Onderzoeksvragen en opzet 4
- 1.3 Methoden en beperkingen 7
- 1.4 Verantwoording 12
- 1.5 Terminologie 14
- 1.6 Leeswijzer 15

2 TERREINVERKENNING 17
- 2.1 Inleiding 17
- 2.2 Oorzaken en gevolgen van klimaatverandering 18
- 2.3 Internationaal, Europees en nationaal klimaatrecht 24
- 2.4 Nederlands materieel milieustrafrecht 51
- 2.5 Klimaatschade in het licht van het strafrechtelijk schadebegrip 71
- 2.6 Doelen van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering 85
- 2.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 93

3 POSITIEVE VERPLICHTINGEN TOT HET AANWENDEN VAN HET STRAFRECHT VOOR KLIMAATMITIGATIE EN -ADAPTATIE 95
- 3.1 Inleiding 95
- 3.2 Het EVRM en zijn positieve verplichtingen en dynamische interpretatie 99
- 3.3 Positieve verplichtingen in verband met milieuproblematiek en klimaatverandering 104
- 3.4 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht 109
- 3.5 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatmitigatie 124
- 3.6 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatadaptatie 133
- 3.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 148

4 KLIMAATVERANDERING IN HET LICHT VAN ALGEMENE LEERSTUKKEN VAN STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID 151

4.1 Inleiding 151
4.2 Aansprakelijkheid van privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen 155
4.3 Causaliteit 191
4.4 Legaliteitsbeginsel 239
4.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 285

5 KLIMAATSTRAFRECHT IN DE HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE PRAKTIJK 293

5.1 Inleiding 293
5.2 Klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht 297
5.3 *Greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie 340
5.4 Strafbaarstelling van ecocide 385
5.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 427

6 CONCLUSIE EN AFRONDENDE BESCHOUWINGEN 435

6.1 Inleiding 435
6.2 Moet het? 437
6.3 Kan het? 439
6.4 Hoe dan? 442
6.5 De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering 445

SAMENVATTING 455
SUMMARY 465
AANGEHAALDE LITERATUUR 473
AANGEHAALDE JURISPRUDENTIE 527
CURRICULUM VITAE 533
NAWOORD 535

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN XV

1 INLEIDING 1
1.1 Inleiding en doel van dit onderzoek 1
1.2 Onderzoeksvragen en opzet 4
1.3 Methoden en beperkingen 7
1.4 Verantwoording 12
1.5 Terminologie 14
1.6 Leeswijzer 15

2 TERREINVERKENNING 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Oorzaken en gevolgen van klimaatverandering 18
2.3 Internationaal, Europees en nationaal klimaatrecht 24
2.3.1 Inleiding 24
2.3.2 Internationaal klimaatrecht 26
2.3.2.1 Internationale klimaatverdragen 26
2.3.2.2 Mensenrechtelijke kwalificatie van klimaatverandering en -beleid 27
2.3.3 Europees klimaatrecht 34
2.3.3.1 Uitgangspunten van het Europees klimaatrecht 34
2.3.3.2 SFDR en Taxonomieverordening 35
2.3.3.3 CSRD en CSDDD 39
2.3.4 Nederlands klimaatrecht 42
2.3.4.1 Nederlandse klimaatwet- en -regelgeving 42
2.3.4.2 Nederlandse klimaatrechtszaken 44
2.3.5 Afrondende beschouwingen 51
2.4 Nederlands materieel milieustrafrecht 51
2.4.1 Inleiding 51
2.4.2 Milieustrafrechttheorie 54
2.4.3 Commuun milieustrafrecht 56
2.4.4 Bijzonder milieustrafrecht 59
2.4.5 Straffen en maatregelen 60
2.4.6 Kritiek op het Nederlands materieel milieustrafrecht 63
2.4.7 Afrondende beschouwingen 70

2.5 Klimaatschade in het licht van het strafrechtelijk schadebegrip 71
2.5.1 Inleiding 71
2.5.2 Het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed 73
2.5.3 Klimaatschade als cumulatieve schade 76
2.5.4 Broeikasgasemissies als gevaarzettingshandeling 80
2.5.5 Afrondende beschouwingen 84
2.6 Doelen van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering 85
2.6.1 Inleiding 85
2.6.2 Utilisme en het klimaatstrafrecht 87
2.6.3 Retributivisme en het klimaatstrafrecht 89
2.6.4 Afrondende beschouwingen 92
2.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 93

3 POSITIEVE VERPLICHTINGEN TOT HET AANWENDEN VAN HET STRAFRECHT VOOR KLIMAATMITIGATIE EN -ADAPTATIE 95
3.1 Inleiding 95
3.1.1 Inleiding en opzet van dit hoofdstuk 95
3.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk 96
3.2 Het EVRM en zijn positieve verplichtingen en dynamische interpretatie 99
3.3 Positieve verplichtingen in verband met milieuproblematiek en klimaatverandering 104
3.4 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht 109
3.4.1 Inleiding 109
3.4.2 Positieve verplichtingen tot strafbaarstelling 111
3.4.3 Positieve verplichtingen tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing 113
3.4.4 Andere middelen om op mensenrechtenschendingen te reageren 116
3.4.5 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht bij natuur- en milieurampen 121
3.4.6 Afrondende beschouwingen 123
3.5 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatmitigatie 124
3.5.1 Inleiding 124
3.5.2 Klimaatmitigatie en positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht 125
3.5.3 Afrondende beschouwingen 132
3.6 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatadaptatie 133
3.6.1 Inleiding 133
3.6.2 Klimaatadaptatieverplichtingen op grond van het EVRM 135
3.6.3 Klimaatadaptatie en positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht 143
3.6.4 Afrondende beschouwingen 147
3.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 148

4 KLIMAATVERANDERING IN HET LICHT VAN ALGEMENE LEERSTUKKEN VAN STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID 151
4.1 Inleiding 151
4.1.1 Inleiding en opzet van dit hoofdstuk 151
4.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk 153
4.2 Aansprakelijkheid van privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen 155
4.2.1 Inleiding 155
4.2.2 Aansprakelijkheid van privaatrechtelijke rechtspersonen 157
4.2.2.1 Inleiding 157
4.2.2.2 Criteria voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen 158
4.2.2.3 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen voor klimaatbeleid 161
4.2.2.4 Afrondende beschouwingen 163
4.2.3 Aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen 164
4.2.3.1 Inleiding 164
4.2.3.2 Strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen 165
4.2.3.3 Strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor klimaatbeleid 171
4.2.3.4 Afrondende beschouwingen 173
4.2.4 Feitelijk leidinggevers 173
4.2.4.1 Inleiding 173
4.2.4.2 Criteria voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van feitelijk leidinggevers 175
4.2.4.3 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van feitelijk leidinggevers voor klimaatbeleid 177
4.2.4.4 Afrondende beschouwingen 178
4.2.5 Gevolgen van positieve verplichtingen voor immuniteit publiekrechtelijke rechtspersonen 179
4.2.5.1 Nederlandse rechtspraak over mogelijk spanningsveld tussen EHRM-jurisprudentie en strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen 180
4.2.5.2 Nederlandse literatuur over mogelijk spanningsveld tussen EHRM-jurisprudentie en strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen 183
4.2.5.3 Afrondende beschouwingen 186
4.2.6 Afrondende beschouwingen 187
4.3 Causaliteit 191
4.3.1 Inleiding 191
4.3.2 Causaliteit naar Nederlands strafrecht 194
4.3.2.1 Inleiding 194
4.3.2.2 De leer van de redelijke toerekening 196
4.3.2.3 Afrondende beschouwingen 201
4.3.3 Toerekening van klimaatschade op basis van de leer van de redelijke toerekening 202
4.3.3.1 Inleiding 202

4.3.3.2 Factoren die bijdragen aan de complexiteit van klimaatcausaliteit 203
4.3.3.3 Klimaatcausaliteit in het licht van de leer van de redelijke toerekening 208
4.3.3.4 Condicio sine qua non en ontwikkelingen in de klimaatwetenschap 215
4.3.3.5 Afrondende beschouwingen 218
4.3.4 Alternatieven voor causaal verband tussen broeikasgasemissies en klimaatschade 219
4.3.4.1 Inleiding 219
4.3.4.2 De atmosfeer als beschermd rechtsgoed 220
4.3.4.3 Abstracte gevaarzettingsdelicten en klimaatschade 223
4.3.4.4 Concrete gevaarzettingsdelicten en klimaatschade 228
4.3.4.5 Afrondende beschouwingen 235
4.3.5 Afrondende beschouwingen 237
4.4 Legaliteitsbeginsel 239
4.4.1 Inleiding 239
4.4.2 Rechtstheoretische en juridische grondslagen van het legaliteitsbeginsel 242
4.4.2.1 Inleiding 242
4.4.2.2 Rechtstheoretische grondslagen van het legaliteitsbeginsel 242
4.4.2.3 Juridische grondslagen van het legaliteitsbeginsel 247
4.4.3 Broeikasgasemissies en klimaatschade in het licht van het legaliteitsbeginsel 256
4.4.3.1 Inleiding 256
4.4.3.2 Broeikasgasemissies en het verbod op terugwerkende kracht 256
4.4.3.3 Broeikasgasemissies en het bepaaldheidsgebod 261
4.4.3.4 Broeikasgasemissies en het verbod op analogische interpretatie 267
4.4.3.4.1 Inleiding 267
4.4.3.4.2 Gerechtvaardigde terughoudendheid bij gebruikmaking algemene strafrechtelijke normen voor normeren broeikasgasemissies als zodanig 272
4.4.3.4.3 Mogelijke toekomstige gebruikmaking algemene strafrechtelijke normen voor normeren broeikasgasemissies 276
4.4.3.4.4 Afrondende beschouwingen 280
4.4.4 Afrondende beschouwingen 282
4.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 285

5 KLIMAATSTRAFRECHT IN DE HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE PRAKTIJK 293
5.1 Inleiding 293
5.1.1 Inleiding en opzet 293
5.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk 395

5.2 Klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht 297
5.2.1 Inleiding 297
5.2.2 Klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht 299
5.2.2.1 Inleiding 299
5.2.2.2 EU-ETS 300
5.2.2.3 Andere klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht 306
5.2.2.4 Afronding 311
5.2.3 Gezichtspunten voor keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving 312
5.2.4 Stand van handhaving van milieu- en klimaatrecht 325
5.2.5 Afrondende beschouwingen 335
5.3 Greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie 340
5.3.1 Inleiding 340
5.3.2 Drie vormen van greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie 344
5.3.3 Wet- en regelgeving tegen greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie 349
5.3.3.1 Inleiding 349
5.3.3.2 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken 350
5.3.3.3 Reclame Code 353
5.3.3.4 Afrondende beschouwingen 355
5.3.4 Rol van het strafrecht bij greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie 357
5.3.4.1 Inleiding 357
5.3.4.2 Strafbare onjuiste klimaatuitlatingen in reclame 358
5.3.4.2.1 Inleiding 358
5.3.4.2.2 Samenwerking tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie 358
5.3.4.2.3 Oproepen tot en voorbeelden van binnen- en buitenlandse strafvervolging 360
5.3.4.2.4 Oneerlijke duurzaamheidsreclames in het licht van het Nederlands strafrecht 362
5.3.4.2.5 Afrondende beschouwingen 367
5.3.4.3 Strafbare onjuiste juridische classificatie van bedrijfsvoering, goederen en diensten 367
5.3.4.4 Strafbare onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig 373
5.3.4.4.1 Inleiding 373
5.3.4.4.2 Buitenlandse procedures over onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig 375
5.3.4.4.3 Onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig in het licht van het Nederlands strafrecht 377
5.3.4.4.4 Afrondende beschouwingen 381
5.3.5 Afrondende beschouwingen 382
5.4 Strafbaarstelling van ecocide 385
5.4.1 Inleiding 385
5.4.2 Wetten en wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide 388

5.4.2.1 Inleiding 388
5.4.2.2 Internationaal strafrecht 389
5.4.2.3 Buitenlandse strafbaarstellingen en wetgevingsprocessen 395
5.4.2.4 Nederlandse parlementaire aandacht en wetgevingstraject 398
5.4.2.5 Afrondende beschouwingen 402
5.4.3 Algemene bevindingen over een strafbaarstelling van ecocide 404
5.4.3.1 Inleiding 404
5.4.3.2 Ecocide als label voor verregaande milieuvervuiling 405
5.4.3.3 Ecocide als ecocentrisch delict 408
5.4.3.4 Ecocide als autonome of autonomere milieustrafbaarstelling 409
5.4.3.5 Afrondende beschouwingen 413
5.4.4 Strafbaarstelling van ecocide binnen het juridische antwoord op klimaatverandering 413
5.4.4.1 Inleiding 413
5.4.4.2 Broeikasgasuitstoot als ecocide met inachtneming van algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid 415
5.4.4.3 Afrondende beschouwingen 423
5.4.5 Afrondende beschouwingen 423
5.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen 427

6 CONCLUSIE EN AFRONDENDE BESCHOUWINGEN 435
6.1 Inleiding 435
6.2 Moet het? 437
6.3 Kan het? 439
6.4 Hoe dan? 442
6.5 De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering 445
6.5.1 Een overheid die normeert: verschillen tussen privaat- en strafrecht 445
6.5.2 Een overheid die handhaaft: dilemma's tussen bestuurs- en strafrecht 448
6.5.3 De belangrijke rol van het strafrecht in de klimaatcrisis 451

SAMENVATTING 455
SUMMARY 465
AANGEHAALDE LITERATUUR 473
AANGEHAALDE JURISPRUDENTIE 527
CURRICULUM VITAE 533
NAWOORD 535

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
aant.	aantekening
afl.	aflevering
Allen & Overy	Allen & Overy LLP
AMvB	algemene maatregel van bestuur
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Bb	Bedrijfsjuridische berichten
BBB	BoerBurgerBeweging
bijv.	bijvoorbeeld
BNR	Business Nieuws Radio
BR	Bouwrecht
BREF	Best Available Techniques Reference Document
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BSb	Boom Strafblad
btw	belasting over de toegevoegde waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCS	carbon capture and storage
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CSDDD	Corporate Sustainability Due Diligence Directive
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
D66	Democraten 66
DD	Delikt en Delinkwent
d.d.	de dato
De Roos	De Roos Coöperatief U.A.
diss.	dissertatie
e.a.	en anderen
e.v.	en verder
EC	Europese Commissie
ECLI	European Case Law Identifier
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENMOD	Environmental Modification Convention
EOM	Europees Openbaar Ministerie

ESRS	European Sustainability Reporting Standards
et al.	et alii
EU	Europese Unie
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FATF	Financial Action Task Force
FFC	fossil fuel company
FR	Tijdschrift voor Financieel Recht
FRP	Financieel Recht in de Praktijk
HFK	hydrofluorkoolstof
GHG	greenhouse gas
Gw	Grondwet
EU-Grondrechten-handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
hfdst.	hoofdstuk
HR	Hoge Raad
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT-IOD	Inspectie Leefomgeving en Transport Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JV	Justitiële Verkenningen
KEV	Klimaat- en Energieverkenning
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KvK	Kamer van Koophandel
LSE	London School of Economics and Political Science
m.nt.	met noot
MenR	Milieu & Recht
MvO	Maandblad voor Ondernemingsrecht
MvT	memorie van toelichting
NDCs	nationally determined contributions
NGO	niet-gouvernementele organisatie
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
NTM/NJCM-Bulletin	Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten
NJB	Nederlands Juristenblad
NSC	Nieuw Sociaal Contract
nt.	noot
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NTE	Nederlands Tijdschrift voor Energierecht
NTHR	Nederlands Tijdschrift voor Handelsrecht
NvT	Nota van Toelichting
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
O&A	Overheid en Aansprakelijkheid
O&F	Onderneming en Financiering
OAS	ozonlaagafbrekende stoffen

OLAF	European Anti-Fraud Office (Office européen de lutte antifraud)
OM	Openbaar Ministerie
o.a.	onder andere
p.	pagina
par.	paragraaf of subparagraaf
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PFAS	poly- en perfluoralkylstoffen
PFK	perfluorkoolstof
ppm	parts per million
PVV	Partij voor de Vrijheid
R&R	Nederlands tijdschrift voor rechtsfilosofie & rechtstheorie
Rb.	Rechtbank
RCC	Reclame Code Commissie
RDW	Dienst Wegverkeer, voorheen Rijksdienst voor het Wegverkeer
RLI	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvS	Raad van State
Sb	Strafblad
SDGs	Sustainable Development Goals
SEC	Securities and Exchange Commission
SFDR	Sustainable Finance Disclosure Regulation
SP	Socialistische Partij
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
T&C	Tekst & Commentaar
TBS&H	Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
TvC	Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijk
TvJ	Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht
TvJr	Tijdschrift voor Jeugdrecht
TvOB	Tijdschrift voor vennootschapsrecht, rechtspersonenrecht en ondernemingsbestuur
TvS&O	Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming
UNEP	United Nations Environment Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime & World Wildlife Fund
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
vgl.	vergelijk
VK	Verenigd Koninkrijk
VMR	Vereniging voor Milieurecht
VN	Verenigde Naties

VN-Raamwerk-verdrag	Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering
VR	Verkeersrecht
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WED	Wet op de economische delicten
Wet AB	Wet algemene bepalingen
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
WHO	World Health Organization
Wivo	Wet internationaal verantwoord ondernemen
Wm	Wet milieubeheer
WMO	World Meteorological Organization
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
WW	Waar & Wet
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

1 Inleiding

1.1 Inleiding en doel van dit onderzoek

De uitstoot van broeikasgassen leidt tot een verandering van het klimaat. Deze verandering bestaat onder meer uit vaker voorkomende extremere weersomstandigheden, waaronder hoge temperaturen, zware neerslag, droogtes, verzuring van oceanen en bosbranden. De gevolgen van klimaatverandering zijn grotendeels onomkeerbaar, omdat broeikasgassen na uitstoot langdurig in de atmosfeer blijven. Klimaatwetenschappers concludeerden in oktober 2024 dat de wereld op het punt staat van een onomkeerbare klimaatramp, waardoor er sprake is van een 'global emergency beyond any doubt'.[1] Het Wereldnatuurfonds publiceerde in diezelfde maand een rapport waaruit volgt dat wereldwijde populaties van wilde dieren met 73 procent zijn afgenomen tussen 1970 en 2020, wat voor een belangrijk deel aan klimaatverandering te wijten is.[2] Om toekomstige schade te beperken, is het van cruciaal belang dat de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer wordt beperkt, met name door de emissies ervan te reduceren. Om dit doel na te streven, worden onder andere juridische middelen ingezet. Het recht is zelfs een van de belangrijkste instrumenten om klimaatdoelen te bereiken.[3]

---

1 Ripple e.a. 2024. De auteurs concluderen: 'Despite six IPCC reports, 28 COP meetings, hundreds of other reports, and tens of thousands of scientific papers, the world has made only very minor headway on climate change, in part because of stiff resistance from those benefiting financially from the current fossil-fuel based system. We are currently going in the wrong direction, and our increasing fossil fuel consumption and rising greenhouse gas emissions are driving us toward a climate catastrophe. We fear the danger of climate breakdown. The evidence we observe is both alarming and undeniable, but it is this very shock that drives us to action. We recognize the profound urgency of addressing this global challenge, especially the horrific outlook for the world's poor. We feel the courage and determination to seek transformative science-based solutions across all aspects of society [...].'

2 Wereldnatuurfonds 2024.

3 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2021/22, 32813, nr. 974, p. 5, waar de Minister voor Klimaat en Energie stelt: 'Het klimaatbeleid vergt een ambitieus wetgevingsprogramma. Voor het bereiken van de klimaatdoelen worden diverse instrumenten ingezet, waarbij wet- en regelgeving één van de belangrijkste is. De urgentie van de klimaat- en energietransitie vraagt dat wet- en regelgeving in hoog tempo wordt ontwikkeld [...]. Om voortgang en samenhang van (de uitvoering van) wetgeving te borgen is onder de Ministeriële Commissie Klimaat en Energie een hoogambtelijk Interdepartementaal Juridisch overleg ingesteld. Hierin zal aan de hand van een samenhangend wetgevingsprogramma de voortgang en

Een van de belangrijkste uitgangspunten van het klimaatrecht is te vinden in het Akkoord van Parijs, dat tot stand kwam onder het VN-Raamwerkverdrag. Het Akkoord heeft tot doel om de mondiale temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius en te streven naar een stijging van minder dan 1,5 graden Celsius.[4] Deze wereldwijde doelstelling is vertaald naar individuele doelen voor afzonderlijke landen. Nederland en de Europese Unie streven ernaar om de nettouitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul te reduceren.[5] Om dit soort doelen te bereiken, komen overheden met steeds striktere bestuursrechtelijke normering van broeikasgasemissies van ondernemingen. Ook vinden steeds vaker civiele procedures over klimaatverandering plaats. Zo dwong de Nederlandse rechter de Staat om zijn broeikasgasemissies te beperken.[6] Ook Shell kreeg een dergelijk bevel, al werd dit in hoger beroep teruggedraaid.[7] Het EHRM heeft inmiddels vastgesteld dat lidstaten verplicht zijn om een klimaatbeleid te voeren dat aan bepaalde vereisten voldoet.[8] De hoeveelheid klimaatrechtelijke normen is de afgelopen jaren dan ook sterk toegenomen.[9] Op strafrechtelijk terrein zijn tot dusver echter weinig voorbeelden van onderzoeken en vervolgingen beschikbaar.

Gedragingen die verband houden met klimaatverandering worden echter geregeld met strafbare feiten geassocieerd. De Amerikaanse senator Sanders riep bijvoorbeeld op tot vervolging van bedrijven uit de fossiele industrie voor hun rol in het klimaatprobleem.[10] De journalist Hertsgaard schreef: 'Facing the fact that my infant daughter was doomed to grow up under ever worsening climate change, I had felt sad, angry, and convinced that a crime had been committed'.[11] Klimaatactivisten gebruiken de term 'climate crime' inmiddels zelfs vrij vaak.[12] Ook in de rechtswetenschappelijke literatuur zijn enkele

---

de planning van het geheel aan wet- en regelgeving op het gebied van klimaat worden gemonitord en bewaakt.' Zie ook IPCC Working Group III 2022, p. 13 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 479. Zie verder par. 5.2 van dit onderzoek.

4 Art. 2 lid 1 sub a Akkoord van Parijs. De originele tekst van deze bepaling luidt: 'Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change'.

5 Art. 2 sub a Klimaatwet en art. 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.

6 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*) en HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

7 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*) en Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

8 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*).

9 Zie bijv. Spitzer & Burtscher 2017, p. 175.

10 Sanders 2023.

11 Hertsgaard 2012, p. 255. Zie ook Hertsgaard 2021.

12 Byrne 2010, p. 278.

oproepen tot klimaatvervolging te vinden.[13] In sommige landen leiden dit soort associaties en oproepen tot concrete strafrechtelijke stappen. In mei 2024 deed een Belgische jongen bijvoorbeeld aangifte van dood door schuld tegen TotalEnergies. Hij verloor een vriendin bij een overstroming, welke volgens de klacht door klimaatverandering werd veroorzaakt.[14] Een soortgelijke aangifte werd door Zuid-Afrikaanse klimaatorganisaties gedaan tegen de president en een aantal kabinetsleden aldaar, omdat zij te weinig aan klimaatmitigatie zouden doen.[15] Het is de vraag in hoeverre dergelijke aangiften ook leiden of zullen leiden tot concrete klimaatstrafzaken.

Bij eerste overpeinzingen over de mogelijkheden tot de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering strijden twee soorten gedachten om voorrang. Enerzijds is het strafrecht een middel dat bij uitstek wordt ingezet om gedragsverandering teweeg te brengen. Gedragsbeïnvloeding is nu precies wat nodig is om klimaatverandering te mitigeren. Overheden, bedrijven en individuen moeten hun gedrag aanpassen om minder broeikasgassen te emitteren. Daarnaast roepen bepaalde acties in verband met klimaatverandering logischerwijs gedachten op van morele verwerpelijkheid die niet straffeloos voorbij mag gaan. Allerlei partijen lijken immers moedwillig onvoldoende actie te ondernemen om hun grote broeikasgasuitstoot terug te brengen, terwijl die uitstoot bijdraagt aan de immense schade die het klimaatprobleem veroorzaakt en dreigt te veroorzaken. Het strafrecht zou in bepaalde gevallen kunnen worden gebruikt om gestalte te geven aan deze morele verontwaardiging. Vanwege deze gedragsveranderende en expressieve eigenschappen van het strafrecht lijkt het op het eerste gezicht een geschikt middel om aan klimaatmitigatie bij te dragen.

Anderzijds lijken bepaalde aspecten van het klimaatprobleem in de weg te kunnen staan aan een effectieve rol van het strafrecht. Zo wordt klimaatverandering veroorzaakt door veel partijen tezamen in een uiterst complex klimaatsysteem. Dit roept de vraag op in hoeverre strafrechtelijk relevante causale verbanden kunnen worden vastgesteld tussen uitstoot en klimaatschade. Ook zijn veel activiteiten die aan klimaatverandering bijdragen sterk gereguleerd, en daarmee tot op zekere hoogte gelegaliseerd. Het bestraffen van juridisch toegestane uitstoot zou strijdig kunnen zijn met belangrijke rechtsstatelijke vereisten die aan de inzet van het strafrecht worden gesteld. Tot slot zou het niet voor het eerst zijn als er aan het rechtsgebied een overmatige oplossingskracht wordt toegedicht. Of het nu gaat om het drugsprobleem of terrorisme; telkens wordt het strafrecht hoopvol naar voren geschoven als antwoord.[16] Oproepen tot strafvervolging op klimaatgebied roepen dan ook al gauw het volgende citaat van Ashworth in herinnering:

---

13 Zie bijv. Arkush & Braman 2024.
14 Van Gestel 2024.
15 Myeni 2022.
16 Ashworth 2015, p. 28.

> 'Politicians, pressure groups, journalists and others often express themselves as if the creation of a new criminal offence is the natural, or the only appropriate, response to a particular event or series of events giving rise to social concern.'[17]

Dit onderzoek is bedoeld om deze en andere krachten en beperkingen van het strafrecht te verkennen en om zodoende na te gaan op welke manieren het rechtsgebied bijdraagt en zou moeten bijdragen aan het oplossen van de klimaatcrisis. Dit doel zal worden nagestreefd door in kaart te brengen welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden bestaan voor het aanwenden van het strafrecht binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering. Hoewel de nadruk van dit onderzoek ligt op een analyse van welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden er op dit moment bestaan, wordt ook bezien hoe deze in de toekomst zouden moeten worden vormgegeven. Op internationaal rechtswetenschappelijk terrein is nog weinig onderzoek gedaan naar de rol van het strafrecht bij het tegengaan van klimaatverandering. Dit onderzoek heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan het opvullen van die leemte. Deze inleiding zet uiteen op welke manier dat wordt nagestreefd.

1.2 Onderzoeksvragen en opzet

De voornoemde doelstellingen en werkwijze zullen worden gerealiseerd aan de hand van de volgende hoofdvraag, die in dit onderzoek centraal staat:

> *Welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden zijn er en zouden er moeten zijn om het strafrecht aan te wenden binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering?*

Alvorens deze hoofdvraag concreet kan worden behandeld, is een terreinverkenning vereist van enkele algemenere onderwerpen. Een verkenning daarvan biedt een basis voor de rest van dit onderzoek. Daarnaast zorgt deze ervoor dat bepaalde basale achtergrondonderwerpen al aan het begin worden omschreven, zodat het onderzoek vervolgens kernachtiger kan plaatsvinden. De onderwerpen van deze terreinverkenning zijn (i) de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, (ii) het internationale, Europese en Nederlandse klimaatrecht, (iii) het Nederlandse materiële milieustrafrecht, (iv) klimaatschade in het licht van het strafrechtelijke schadebeginsel en (v) redenen tot het overwegen van het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. In het hoofdstuk van dit onderzoek waarin deze verkenning plaatsvindt (hoofdstuk 2), wordt per onderwerp aangegeven waarom het van belang is. Nadat deze vijf terreinen zijn verkend, zal het onderhavige onderzoek zich op drie deelvragen richten. Deze vragen behan-

17 Ashworth 2015, p. 1. Zie ook Crijns 2012, p. 15.

delen achtereenvolgens de drie bestanddelen van de hoofdvraag van dit onderzoek, te weten verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden. De eerste deelvraag richt zich dus op verplichtingen om het strafrecht aan te wenden binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering, en luidt:

1. *Leidt het EVRM tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht om klimaatverandering te mitigeren?*

Deze eerste onderzoeksvraag is bedoeld om in kaart te brengen of en in hoeverre Nederland verplicht is om door middel van het strafrecht te reageren op gedragingen die met klimaatverandering verband houden. Verschillende mensenrechtenverdragen verplichten hun lidstaten om in geval van bepaalde grove mensenrechtenschendingen het strafrecht aan te wenden. Uit diverse verdragen, rechterlijke uitspraken en rechtswetenschappelijke onderzoeken volgt dat klimaatverandering een grote impact op mensenrechten heeft. Dit roept de vraag op in hoeverre mensenrechtenverdragen hun lidstaten dwingen om het strafrecht aan te wenden om het klimaatprobleem te mitigeren. De beantwoording van deze deelvraag vindt met name plaats aan de hand van het EVRM, maar andere mensenrechtenverdragen worden zijdelings ook behandeld.[18] Om verdere duiding en meer reliëf aan deze analyse te geven, wordt ook in kaart gebracht in hoeverre dergelijke positieve verplichtingen kunnen gelden ten aanzien van klimaatadaptatie. In de rechtswetenschappelijke literatuur is immers opgemerkt dat het juridisch kwalificeren van tekortkomingen in adaptatiebeleid vaak eenvoudiger is dan in het geval van mitigatiebeleid.[19]

Deze deelvraag kan beknopter worden geformuleerd als '*moet het?*' en wordt behandeld in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Deze vraag naar verplichtingen staat grotendeels los van de wenselijkheid van de inzet van het strafrecht. Ook in het geval er geen verplichtingen bestaan, kan het gebruik van het strafrecht immers wenselijk zijn om aan klimaatmitigatie bij te dragen. Om de haalbaarheid hiervan te onderzoeken, is echter eerst een verkenning van de beperkingen van het rechtsgebied vereist. Die beperkingen worden onderzocht aan de hand van de volgende deelvraag:

18 Naast mensenrechtelijke verplichtingen, kunnen ook andersoortige normen bestaan die verplichten tot het aanwenden van het strafrecht. Daarbij moet met name worden gedacht aan verdragsrechtelijke of Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze worden bij de beantwoording van deze deelvraag kort toegelicht, en vervolgens met name in par. 5.2 van dit onderzoek uitvoeriger behandeld.

19 Zie daarover verder par. 3.6 van dit onderzoek.

2. *Welke beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering volgen uit enkele algemene materieelstrafrechtelijke leerstukken van aansprakelijkheid, meer in het bijzonder uit de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en legaliteit?*

In de voorgaande paragraaf werden enkele kenmerken van klimaatverandering aangehaald die het strafrechtelijk kwalificeren ervan kunnen bemoeilijken, zoals de grote hoeveelheid uitstoters van broeikasgassen en het ingewikkelde verband tussen uitstoot en schade. Deze kenmerken roepen de vraag op in hoeverre het, met inachtneming van algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid, mogelijk is om broeikasgasemissies strafrechtelijk te sanctioneren. Om deze deelvraag te beantwoorden worden de leerstukken van de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en legaliteit onderzocht in het licht van broeikasgasemissies en de klimaatschade die daardoor ontstaat. De mogelijkheden tot het aansprakelijk stellen van rechtspersonen zijn relevant, aangezien internationale privaatrechtelijke klimaatzaken zich grotendeels op ondernemingen en overheidsorganen richten. Een onderzoek naar causaliteit is hier op zijn plaats, omdat dit leerstuk zowel in deze klimaatzaken als in het strafrecht een heet hangijzer blijkt. Het legaliteitsbeginsel is onder meer van belang voor dit onderzoek, omdat dit leerstuk beperkingen voor eventuele strafrechtelijke klimaatzaken ten opzichte van civiele klimaatzaken kan opwerpen. In paragraaf 4.1 wordt verder toegelicht hoe de keuze voor deze leerstukken tot stand is gekomen. Om deze deelvraag te beantwoorden wordt inspiratie geput uit de invulling van deze leerstukken in buitenlandse strafrechtstelsels en het Nederlandse privaatrecht. Op basis daarvan worden niet alleen conclusies getrokken over de beperkingen van het huidige Nederlands strafrecht, maar ook over aanpassingen van het rechtsgebied om de kracht ervan binnen het klimaatrecht te versterken.

Deze tweede deelvraag kan worden samengevat als *'kan het?'* en wordt behandeld in hoofdstuk 4 van dit onderzoek. Uit deze leerstukken volgen beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze leerstukken duiden echter ook op mogelijkheden, die verder worden onderzocht door middel van de laatste deelvraag:

3. *Welke mogelijkheden biedt het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, meer in het bijzonder op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, strafvervolging wegens onjuiste klimaatinformatie en een strafbaarstelling van ecocide?*

Nadat is geanalyseerd in hoeverre gedragingen op het gebied van klimaatverandering strafrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd, wordt bij de beantwoording van deze deelvraag een vertaalslag naar de huidige en mogelijke toekomstige rechtspraktijk gemaakt. Dit wordt gedaan door een onderzoek naar drie mogelijke manieren om het strafrecht aan te wenden binnen het

juridische antwoord op klimaatverandering. Ten eerste wordt bezien in hoeverre het bestuursrechtelijke klimaatrecht door middel van het strafrecht kan worden gehandhaafd, en onder welke omstandigheden dat wenselijk kan zijn. Nederland kent steeds meer wet- en regelgeving om klimaatverandering te mitigeren, en het strafrecht zou een rol kunnen spelen bij de handhaving van die normen. Het tweede onderwerp bij deze deelvraag is de strafrechtelijke kwalificatie van *greenwashing* en het verstrekken van andere onjuiste of misleidende klimaatinformatie. Op grond van verschillende Nederlandse rechtsgebieden vinden al procedures plaats die op dit soort informatie betrekking hebben, en in het buitenland wordt het strafrecht al ingezet. Tot slot wordt onderzoek gedaan naar een strafbaarstelling van ecocide, wat inmiddels een veelgehoord juridisch antwoord op klimaatverandering is. Wetsvoorstellen voor zo'n strafbaarstelling zijn in veel landen, waaronder Nederland, gedaan. In dit onderzoek wordt stilgestaan bij de toegevoegde waarde van zo'n strafbaarstelling voor klimaatmitigatie. Bij de behandeling van deze drie onderwerpen wordt ook onderzoek verricht naar niet-strafrechtelijke en buitenlandse juridische middelen die worden aangewend om klimaatverandering te mitigeren. Dit heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan veelzijdige conclusies over het Nederlandse strafrecht en een plaatsbepaling van dat rechtsgebied ten opzichte van andere juridische terreinen.

Deze laatste deelvraag kan worden samengevat als: '*hoe dan?*' en staat centraal in hoofdstuk 5 van dit onderzoek. Nadat de deelvragen '*moet het?*', '*kan het?*' en '*hoe dan?*' zijn behandeld, worden in hoofdstuk 6 conclusies geformuleerd. Binnen de voornoemde opbouw en werkwijze worden ook andere jurisdicties en rechtsgebieden onderzocht, wat de mogelijkheid biedt om inspiratie op te doen buiten het Nederlands strafrecht. Mede op basis daarvan zullen in de conclusie van dit onderzoek aanbevelingen worden geformuleerd over hoe de krachten van het strafrecht in een democratische rechtsstaat kunnen worden aangewend om aan klimaatmitigatie bij te dragen. De methoden waarmee deze doelen worden nagestreefd, en de beperkingen die daaruit volgen, komen in de volgende paragraaf aan bod.

1.3 Methoden en beperkingen

In de voorgaande paragraaf kwamen de methoden van dit onderzoek al terloops ter sprake. In de volgende alinea's worden deze verder toegelicht, alsmede het karakter van het onderzoek en de beperkingen die uit deze methoden en dit karakter volgen. Deze inleiding is niet de plaats om deze methoden, dit karakter en deze beperkingen uitputtend toe te lichten. De volgende hoofdstukken beginnen telkens met een verdere uiteenzetting van de onderzoeksmethoden die zijn gebruikt om tot de bevindingen in het betreffende hoofdstuk te komen. Ook de beperkingen die uit deze methoden volgen komen in de verschillende hoofdstukinleidingen verder aan de orde. In de

volgende alinea's worden de belangrijkste methoden en beperkingen van dit onderzoek geïntroduceerd.

De bevindingen in dit boek zijn in de eerste plaats gebaseerd op een klassiek juridisch-dogmatisch onderzoek. Dit onderzoek is met name gebaseerd op een analyse van het positief recht, waarin geldende wet- en regelgeving en bijbehorende wetsgeschiedenis en jurisprudentie in kaart zijn gebracht. Tevens worden in dit boek voormalige en aanhangige wetsvoorstellen geanalyseerd die relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Daarnaast is een onderzoek op basis van rechtswetenschappelijke literatuur uitgevoerd. Deze literatuur is te vinden in de verschillende voetnoten van dit onderzoek, die verwijzen naar de lijst met geraadpleegde literatuur aan het einde van dit boek. Het doel van dit onderzoek reikt echter verder dan een analyse van het huidige positief recht en de bestaande rechtswetenschappelijke literatuur. Er is ook getracht te komen tot aanbevelingen over benodigde en wenselijke veranderingen binnen het strafrechtelijke instrumentarium dat mogelijk kan worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Paragraaf 2.6 introduceert de redenen waarom het strafrecht van toegevoegde waarde kan zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze redenen worden in de rest van het onderzoek, maar met name in de conclusie, betrokken bij de oordeelsvorming over de huidige stand van het Nederlands recht.

Ter aanvulling van analyses van wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur, zijn ter verkenning een aantal andere onderzoeksmiddelen tot op zekere hoogte aangewend. Zo is een breed scala aan achtergrondgesprekken gevoerd, waarbij personen met verschillende professionele en academische achtergronden informatie deelden die inspiratie voor verder onderzoek bood. Het betreft onder meer gesprekken met medewerkers van het Openbaar Ministerie, onder wie officieren van justitie. Ook hebben ontmoetingen plaatsgehad met medewerkers van de Politie die bij de handhaving van milieucriminaliteit zijn betrokken. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van bestuursorganen die belast zijn met het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving die op klimaatverandering betrekking heeft, onder wie werknemers van de Nederlandse Emissieautoriteit en de ACM. De gesprekspartners worden conform afspraak niet aangehaald, maar deze achtergrondgesprekken waren wel inspirerend voor dit onderzoek. De mogelijkheden en lacunes van verschillende rechts-, toezichts- en handhavingsgebieden waar zij op wezen, waren aanleiding voor onderzoeksonderwerpen die in dit boek worden behandeld.

De primaire focus van dit onderzoek ligt bij het Nederlands strafrecht. Hoewel klimaatverandering een mondiaal probleem is, zal ook Nederland het zijne moeten doen om klimaatverandering te mitigeren.[20] Dit boek onder-

20 Zie bijv. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.1-5.8. Zie ook Loth 2020, p. 89-93 en Wewerinke-Singh 2019, p. 55-59.

zoekt welke bijdrage het strafrecht kan leveren aan dat Nederlandse mitigatiebeleid. Dit boek kent daarnaast ook een oriënterende interne en externe rechtsvergelijkende component. Dit betreft een exploratief onderzoek naar onderwerpen buiten het Nederlands strafrecht, zodat het hoofdonderwerp vanuit verschillende aanvullende invalshoeken kan worden belicht. Bovendien kunnen andere rechtsgebieden en jurisdicties inspiratie bieden voor benodigde en wenselijke aanpassingen van het Nederlands strafrecht. Daarom is in het kader van dit onderzoek ook een analyse gemaakt van wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur die andere rechtsgebieden en buitenlandse rechtstelsels betreft. Dit achtergrondonderzoek heeft als hoofddoel om inspiratie op te doen voor de rol die het Nederlands strafrecht kan innemen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering en om het strafrecht te positioneren ten opzichte van andere rechtsgebieden. Dit achtergrondonderzoek zorgt echter ook voor nevenbevindingen over andere rechtsgebieden en jurisdicties.

Voor dit onderzoek is ook acht geslagen op niet-juridische bronnen, waarvan met name klimaatwetenschappelijke publicaties, berichten uit de nieuwsmedia en publicaties uit de klimaatfilosofie en klimaatethiek van belang bleken. Enkele van de belangrijkste bevindingen uit de klimaatwetenschap worden in paragraaf 2.2 opgesomd om een achtergrond te geven van het probleem dat in dit boek centraal staat. Aangezien de ontwikkelingen op het gebied van het klimaatrecht en klimaatrechtszaken zich in razendsnel tempo opvolgen, wordt in dit onderzoek meer dan gebruikelijk verwezen naar nieuwsmedia. Tot slot wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de klimaatfilosofie, en daarbinnen met name aan de klimaatethiek. Dit zijn wetenschappelijke stromingen die in de afgelopen decennia zijn ontstaan. Vragen naar de wenselijkheid van de inzet van het strafrecht raken al snel aan vragen naar moraal, en mogelijkheden om te definiëren wat goed en kwaad is. Klimaatfilosofie en -ethiek kunnen enig houvast bieden voor de beantwoording van dit soort vragen.

Het doel en de hoofdvraag van dit onderzoek zijn breed en betreffen een aantal veelomvattende onderwerpen waarover vooralsnog een beperkte mate van onderzoek heeft plaatsgevonden. Over de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van gedragingen die verband houden met klimaatverandering moet nog veel worden onderzocht, zoals in paragraaf 1.1 reeds ter sprake kwam. Voorafgaand aan dit onderzoek bestond internationaal een beperkt aantal algemene artikelen, en gedurende dit onderzoek verschenen slechts enkele buitenlandse publicaties met meer diepgravend onderzoek. Deze publicaties laten nog veel relevante vragen op het terrein van het klimaatstrafrecht onbeantwoord. Een enkel onderzoek is onvoldoende om een antwoord te formuleren op alle overgebleven vragen over de rol van het strafrecht bij het tegengaan van klimaatverandering. Om te komen tot een werkbare onderzoeksopdracht, is dan ook een afbakening vereist. Dit onderzoek bevat om die reden onmiskenbaar beperkingen, ook al is getracht hieraan tegemoet te komen door onderwer-

pen, invalshoeken en leerstukken te kiezen die een overzicht kunnen geven van de verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden van het strafrecht. De volgende alinea's geven een overzicht van relevante en interessante onderzoeksvragen die – veelal tot mijn spijt – buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

Ten eerste richt dit onderzoek zich primair op het Nederlands strafrecht. Zoals hiervoor werd uiteengezet, wordt in dit boek ook verkennend onderzoek gedaan naar aspecten van andere rechtsgebieden en buitenlandse rechtstelsels. Dit wordt echter voornamelijk gedaan om conclusies over het Nederlands strafrecht te kunnen trekken. Het internationaal strafrecht wordt in dit onderzoek niet behandeld, al komt het op een aantal plaatsen zijdelings aan bod. Overigens is, zeker in verhouding tot het nationale strafrecht, al behoorlijk wat geschreven over een mogelijke internationaalstrafrechtelijke kwalificatie van gedragingen die verband houden met klimaatverandering.[21] Aangezien dit onderzoek zich op het strafrecht richt, wordt slechts zijdelings ingegaan op klimaat- en milieugerelateerde juridische initiatieven uit andere rechtsgebieden. Literatuur over klimaatwetgeving is vaak gelieerd aan andere juridische concepten en onderwerpen, zoals 'earth jurisprudence', 'earth law', de rechten van toekomstige generaties, een 'constitutional right of freedom from ecocide', het toekennen van rechten aan dieren en het milieu, een 'Universal Declaration of Mother Earth Rights' en een oprichting van een 'International Court for the Environment'.[22] Deze aanpalende onderwerpen liggen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Voorts richt dit onderzoek zich op de juridische verplichtingen van overheden en ondernemingen. De huidige focus van het klimaatrecht ligt immers – om begrijpelijke redenen die worden toegelicht in paragraaf 4.2 – op deze twee partijen. Hoewel klimaatverandering ook relevante vragen oproept over de juridische en morele verplichtingen van natuurlijke personen,[23] ligt daar in dit boek niet de nadruk op. Daarnaast richt dit onderzoek zich niet op strafbare feiten die in een meer indirect verband staan tot klimaatverandering. Strafbare milieuvervuiling wordt bijvoorbeeld weleens geassocieerd met delicten als witwassen en corruptie.[24] Dergelijke strafbare feiten komen in dit onderzoek echter slechts terloops ter sprake. Daarnaast richt dit onderzoek zich op het materieel strafrecht, oftewel 'de vraag of en in welke vorm strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden aangenomen gelet op de daarvoor geldende voorwaarden'.[25] Het formele strafrecht, oftewel het strafprocesrecht, is niet het hoofdonderwerp van mijn onderzoek. Formeelstrafrechtelijke onder-

21 Zie bijv. Milaninia & Aparac 2021 en Minha 2020.
22 Zie bijv. Higgins 2010, hfdst. 9, Higgins, Short & South 2012, p. 255, Higgins 2012, Higgins, Crook, Short & South 2018, p. 299-303 en Pettigrew 1971.
23 Zie bijv. Broome 2012, p. 12-14 en 73-96.
24 Zie bijv. UNODC 2022, p. 14-15, FATF 2021 en Bloos & Mattheijer 2023.
25 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 1.

werpen komen in dit onderzoek echter wel aan de orde. De eerste deelvraag ziet immers op positieve verplichtingen tot strafvervolging, wat kan worden aangeduid als zowel een formeel- als een materieelrechtelijk onderwerp. Bij de beantwoording van de derde deelvraag wordt stilgestaan bij de stand van de handhaving van klimaatwetgeving in Nederland, wat ook een uitzondering op deze materieelrechtelijke focus inhoudt. Vragen over de positie van slachtoffers liggen ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Dit onderzoek richt zich op klimaatmitigatie, oftewel maatregelen die bedoeld zijn om de opwarming van de aarde te beperken. Mitigatiebeleid komt in de praktijk neer op maatregelen om de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer te beperken, door bijvoorbeeld het stimuleren van een overgang van fossiele naar hernieuwbare energie, maatregelen om energie te besparen en beleid om broeikasgassen uit de atmosfeer weg te nemen. De focus van dit onderzoek ligt dus niet bij klimaatadaptatie, oftewel maatregelen die zijn bedoeld om de samenleving aan te passen aan het veranderende klimaat. Adaptatiebeleid betekent in de praktijk dat maatregelen worden genomen die zijn bedoeld om de samenleving te wapenen tegen de gevolgen van een veranderend klimaat, zoals het versterken en verhogen van dijken vanwege de stijgende zeespiegel, het verstevigen van bouwwerken ter voorbereiding op hevige weersomstandigheden en noodhulp na natuurrampen. Hoewel het juridische antwoord op klimaatverandering zich op dit moment nog hoofdzakelijk op mitigatie richt, krijgen adaptieve klimaatmaatregelen in toenemende mate aandacht.[26] Hoofdstuk 3 kent een uitzondering op deze mitigatiefocus, omdat daarin niet louter positieve verplichtingen op mitigatie-, maar ook op adaptatievlak worden behandeld. Dit heeft niet alleen tot doel om tot bevindingen met betrekking tot klimaatadaptatie te komen, maar ook om vergelijkenderwijs enkele pijnpunten bij dergelijke verplichtingen op mitigatiegebied te kunnen belichten. Dit onderzoek gaat daarnaast niet in op de rol van het strafrecht in verband met *climate engineering*.[27] Dit betreft technische en technologische maatregelen die zijn bedoeld voor het grootschalig ingrijpen in klimaatsystemen. De precieze toekomstige uitwerking daarvan is op dit moment dusdanig ongewis, dat het nog uitermate lastig is om de mogelijke juridische – en laat staan de strafrechtelijke – consequenties ervan in kaart te brengen.

Dit onderzoek gaat ook niet in op de vraag naar de strafrechtelijke kwalificatie van gedragingen die verband houden met klimaatactivisme. Burgerlijke ongehoorzaamheid bij klimaatdemonstraties kan leiden tot strafrechtelijke procedures. Activisten doen in die procedures weleens een beroep op de noodzakelijkheid van dergelijke demonstraties. In de Amerikaanse literatuur wordt zelfs wel gesproken van de noodzaak van een 'climate necessity defense' in dit soort zaken.[28] Ook officieren van justitie kunnen hier rekening mee

26 Hill & Martinez-Diaz 2020, p. 47-49 en Harvard Law Review 2022, p. 1552-1556.
27 Byrne 2010, p. 287-288.
28 Harvard Law Review 2022, p. 1565.

houden.[29] In de internationale literatuur wordt opgemerkt dat rechters weleens terughoudender lijken bij de berechting van dergelijk activisme.[30] Tot slot gaat dit onderzoek niet in op vragen die van meer criminologische aard zijn, zoals de vraag of klimaatverandering zal leiden tot een toename aan criminaliteit.[31]

1.4 Verantwoording

Voorafgaand aan en tijdens de totstandkoming van dit onderzoek heb ik met meerdere personen en organisaties gewerkt aan projecten die gedeeltelijk raken aan onderwerpen die in dit onderzoek worden behandeld. Met inachtneming van onder meer de zelfstandigheidseisen van een promotieonderzoek zijn daarom enkele overwegingen ter verantwoording op zijn plaats. Dit onderzoek bouwt ten eerste voort op een juridische verkenning die ik met Stax uitvoerde naar de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, waarvan de resultaten in 2020 in Boom Strafblad werden gepubliceerd.[32] Stax richtte zich in die verkenning hoofdzakelijk op de relevante bestuursrechtelijke regelingen, waar ik met name het strafrecht onderzocht. Na die verkenning en publicatie had ik nog dermate veel strafrechtelijke vragen over dat ik met de Universiteit Leiden contact kreeg over een promotietraject, waaruit dit boek uiteindelijk is voortgekomen. Dit onderzoek bouwt dan ook tot op zekere hoogte voort op die verkenning en publicatie. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren reeds beperkte gedeelten van dit onderzoek gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften, blogs, een krantenopinie en een hoofdstuk voor een boek, met als doel om al aan het actuele juridische en maatschappelijke klimaatdebat bij te dragen.[33] De gedeelten van dit onderzoek die putten uit deze publicaties zijn voor dit boek aangevuld en geactualiseerd.[34]

Gedurende dit onderzoek heb ik geregeld lezingen gegeven over mijn voorlopige bevindingen. Deze bevindingen heb ik gedurende het onderzoek aangevuld en geactualiseerd, mede naar aanleiding van vragen en opmerkingen die ik tijdens en naar aanleiding van deze lezingen ontving. Gedurende dit onderzoek ben ik tot slot in mijn hoedanigheid van promovendus aangezocht voor advies bij de totstandkoming van publicaties die in dit boek een rol spelen. Zo heb ik de Partij voor de Dieren meermaals geadviseerd over

29 Gershman 2014.
30 Pleming & Keating 2021, p. 98-100 en Satzger & Von Maltitz 2021, p. 30-32.
31 Ranson 2014, Agnew 2012, Levinson 2020, Farrall 2012, UNODC 2022, p. 27 en White 2020.
32 Lopik & Stax 2020.
33 Lopik 2021a, Lopik 2021b, Lopik 2021c, Lopik 2022a, Lopik 2022b, Lopik 2023a, Lopik 2023b, Lopik 2024 en Lopik & Van den Oord 2025.
34 Een van deze publicaties betreft een bijdrage die is geschreven met een co-auteur, te weten Lopik & Van den Oord 2025. Dit is echter slechts een zeer beperkt onderdeel van dit onderzoek, dat met name kan worden gevonden in par. 2.4 van dit onderzoek.

hun wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide. Ook heb ik vertegenwoordigers van de Raad van State gesproken bij de totstandkoming van hun advies over dat voorstel. Ik heb niet meegeschreven aan dit wetsvoorstel en dit advies, die met name in paragraaf 5.4 worden behandeld. Een ander voorbeeld in dit kader is mijn advisering aan de Politie over het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024. Het is waarschijnlijk dat tussentijdse bevindingen van dit onderzoek gedeeltelijk al relevantie blijken te hebben gehad voor deze documenten. De gesprekken met deze en andere instanties hebben voor mij geleid tot verdere inspiratie, gedachten en motivatie voor dit onderzoek.

Ik heb dit onderzoek uitgevoerd in een periode waarin ik ook als advocaat verbonden was aan achtereenvolgens Allen & Overy (tot en met 31 januari 2024) en De Roos (vanaf 1 februari 2024). Mijn ervaringen als advocaat hebben mij informatie, ideeën en invalshoeken geboden die behulpzaam waren bij mijn onderzoek. Allen & Overy, De Roos, voormalige, huidige of mogelijke toekomstige cliënten van die kantoren of partijen die anderszins aan die kantoren gelieerd zijn, hebben geen invloed gehad op de inhoud van dit onderzoek. Dit onderzoek, of onderdelen daarvan, heb ik ook aan geen van die partijen ter goedkeuring voorgelegd. Ik heb mijn conclusies in dit onderzoek ook niet laten beïnvloeden door specifieke belangen van die partijen. De visies in dit onderzoek zijn geheel persoonlijk en moeten niet worden begrepen als visies van die partijen. Waar ik als advocaat betrokkenheid heb gehad bij rechtszaken die in dit onderzoek aan bod komen, en in publieke bronnen te raadplegen is dat ik, Allen & Overy of De Roos bij de betreffende zaak betrokken was, heb ik dat in een bijbehorende voetnoot opgenomen. In dat geval refereer ik conform de advocatengedragsregels alleen naar informatie die uit openbare bronnen afkomstig is en niet naar enige informatie die mij in mijn hoedanigheid als advocaat is toevertrouwd. Ik ben tot dusver alleen als advocaat bij concrete juridische procedures betrokken geweest die zijdelings van belang zijn voor dit onderzoek en dus niet bij procedures die de kern van mijn onderzoeksbevindingen raken.

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit boek is afgesloten per 11 oktober 2024. Ontwikkelingen en publicaties, beide in de breedste zin van die woorden, van na die datum zijn niet meegenomen in dit onderzoek, met uitzondering van:

- het arrest van het Hof Den Haag in het civiele geschil tussen Milieudefensie en Shell van 12 november 2024;[35]
- het op 18 november 2024 door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gepresenteerde consultatievoorstel voor de Wivo, dat voornamelijk ter implementatie van de CSDDD dient; en

35 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

– het voorstel voor de Omnibuswet, dat mede bedoeld is ter aanpassing van de CSRD en CSDDD, van de Europese Commissie van 25 februari 2025.[36]

1.5 Terminologie

Dit onderzoek sluit voor de definitie van klimaatverandering aan bij het VN-Raamwerkverdrag, nu dit in juridisch onderzoek gebruikelijk is. Dit verdrag definieert klimaatverandering als 'een verandering van het klimaat, die direct of indirect wordt toegeschreven aan menselijke activiteit, die de samenstelling van de mondiale atmosfeer verandert, en die bovenop de natuurlijke klimaatvariabiliteit komt'.[37] Een verdere duiding van klimaatverandering en de oorzaken en gevolgen daarvan volgt in paragraaf 2.2. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit onderzoek, wordt de term 'klimaatprobleem' als synoniem voor klimaatverandering gebruikt, al is de betekenis daarvan uiteraard niet precies hetzelfde. Bij verschillende nieuwsmedia is de term 'klimaatcrisis' in zwang geraakt.[38] Deze term zal op enkele plaatsen ook als synoniem voor klimaatverandering worden gebruikt, aangezien deze, met inachtneming van de dreigende desastreuze gevolgen van klimaatverandering, de lading van het probleem goed kan dekken.

Voor de definitie van broeikasgassen sluit dit onderzoek aan bij Annex A van het Kyotoprotocol, waarin de volgende gassen worden opgesomd: koolstofdioxide (CO_2), methaan (CH_4), ozon (O_3), distikstofoxide of lachgas (N_2O), en gehalogeneerde koolwaterstoffen (HFK's, PFK's en SF_6). In dit onderzoek komen met name koolstofdioxide, methaan en HFK's (in de praktijk veelal als F-gassen aangeduid) aan bod. De eerste twee gassen zijn namelijk de broeikasgassen die de grootste bijdrage aan klimaatverandering leveren en regelgeving over F-gassen leidde reeds tot belangwekkende Nederlandse strafzaken. Wet- en regelgeving en rechtszaken over overige broeikasgassen komen echter ook terloops in dit onderzoek ter sprake.

De termen klimaatverandering en klimaat worden in de praktijk vaak verward met het begrip milieu. Het klimaat betreft de weersomstandigheden in een bepaald gebied over een langere periode. Dit is een onderdeel van het milieu, dat aanzienlijk meer omvat dan louter het klimaat. Over de precieze invulling van de term milieu wordt verschillend gedacht. De term kan zaken omvatten als water, bodem, lucht, natuur, landschap, organismen (mensen, planten en dieren). Sommige definities plaatsen ook cultuur- en archeologische

36 COM(2025)81. Zie voor een reactie van de Nederlandse regering *Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 4012.

37 Dit is een vertaling van art. 1 lid 2 VN-Raamwerkverdrag, dat luidt: 'Climate change means a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.'

38 Carrington 2019.

monumenten binnen het milieubegrip.[39] Dit onderzoek is niet de plaats om discussies over deze definitie voort te zetten. Het is voor dit onderzoek voldoende om vast te stellen dat het klimaat een onderdeel is van het milieu. Het klimaatrecht is grotendeels onderdeel van het milieurecht en de publiekrechtelijke handhaving van het klimaatrecht zal dan ook in veel gevallen door middel van het bestaande stelsel van milieurechtshandhaving gebeuren. Strafrechtelijke handhaving van het klimaatrecht zal om die reden in veel gevallen plaatsvinden via het milieustrafrecht, dat in paragraaf 2.4 wordt omschreven. Dit betekent echter niet dat al het klimaatrecht ook milieurecht is. Zo zijn er klimaatwetten en -regels die onder het financieel recht kunnen worden geschaard, zoals de transparantievereisten voor financiële producten die in paragraaf 2.3.3.2 worden behandeld.

Dit onderzoek is bedoeld om het klimaatstrafrecht als mogelijk rechtsgebied in kaart te brengen, en vandaar dat dit boek ook als zodanig is getiteld. Aan het einde van dit onderzoek wordt geconcludeerd of en in hoeverre sprake is van een nieuw rechtsgebied en wat dit gebied dan behelst en zou kunnen behelzen. In de daaraan voorafgaande hoofdstukken is het voldoende om het klimaatstrafrecht te definiëren als het materiële strafrecht dat in het leven is geroepen of wordt aangewend binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

1.6 LEESWIJZER

De voornoemde onderzoeksopbouw leidt tot de volgende hoofdstukverdeling. In hoofdstuk 2 wordt een kernachtige terreinverkenning uitgevoerd van vijf onderwerpen die van belang zijn voor de rest van dit onderzoek. Het betreft achtereenvolgens (i) de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, (ii) het internationale, Europese en Nederlandse klimaatrecht, (iii) het Nederlandse milieustrafrecht, (iv) klimaatschade in het licht van het strafrechtelijke schadebeginsel, en (v) redenen tot overweging van het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Vervolgens wordt ingegaan op de drie hiervoor geformuleerde deelvragen van dit onderzoek. De eerste daarvan, die kortweg als '*moet het?*' kan worden aangeduid, staat centraal in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk worden mogelijke positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van klimaatmitigatie onderzocht. In hoofdstuk 4 staat de vraag '*kan het?*' centraal. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van drie algemene materieelstrafrechtelijke leerstukken, te weten (i) de aansprakelijkheid van rechtspersonen, (ii) causaliteit, en (iii) legaliteit. In dat hoofdstuk wordt de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasemissies in het licht van

39 Zie bijv. Koopmans 1996, p. 370.

deze leerstukken beschouwd. In hoofdstuk 5 volgt een praktische vertaalslag met de beantwoording van de deelvraag die kan worden samengevat als *'hoe dan?'*. Deze deelvraag wordt beantwoord door middel van een onderzoek naar (i) de strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, (ii) de strafrechtelijke kwalificatie van *greenwashing* en andere onjuiste of misleidende informatie die verband houdt met klimaatverandering, en (iii) een strafbaarstelling van ecocide.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 eindigen met de beantwoording van de deelvraag die in het betreffende hoofdstuk centraal staat. In de conclusie (hoofdstuk 6) worden de antwoorden op deze deelvragen samengevat. Ook worden aanbevelingen geformuleerd over hoe de krachten van het strafrecht in een democratische rechtsstaat kunnen worden aangewend om aan klimaatmitigatie bij te dragen.

2 Terreinverkenning

2.1 Inleiding

Voor de beantwoording van de deelvragen die in paragraaf 1.2 werden geïntroduceerd, is achtergrondkennis vereist over verschillende onderwerpen die van belang zijn voor de rest van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden daarom vijf onderwerpen verkend. Dit betreft (i) de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, (ii) het internationale, Europese en Nederlandse klimaatrecht, (iii) het Nederlandse materiële milieustrafrecht, (iv) klimaatschade in het licht van het strafrechtelijke schadebeginsel, en (v) de redenen tot overweging van het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. De eerste drie onderwerpen zijn algemener van aard, terwijl de laatste twee onderwerpen in specifiekere zin voorsorteren op bepaalde kernbevindingen van dit onderzoek. Deze verkenning heeft tot doel om als kennisbasis te fungeren voor de beantwoording van de deelvragen in de volgende hoofdstukken. Daarnaast is deze verkenning bedoeld om hierna te kunnen komen tot een kernachtigere behandeling van de deelvragen, aangezien enkele algemene onderwerpen dan al in dit hoofdstuk zijn besproken. In de volgende hoofdstukken van dit onderzoek wordt dan ook geregeld naar deze terreinverkenning terugverwezen.

Het doel van dit hoofdstuk is niet om deze onderwerpen uitputtend te omschrijven of analyseren. Nu dit hoofdstuk een verkennend karakter heeft en is bedoeld ter introductie van deze onderwerpen voor de rest van dit onderzoek, zijn de volgende paragrafen beperkt in omvang, zeker gezien de veelal omvangrijke of complexe onderwerpen die zij behandelen. Bij de selectie van subonderwerpen voor deze terreinverkenning is ernaar gestreefd om twee soorten informatie op te nemen. Ten eerste is uitdrukkelijke aandacht besteed aan de belangrijkste uitgangspunten van deze onderwerpen *in abstracto*, om zo een basis te bieden voor de rest van dit onderzoek. Daarop voortbouwend is er ten tweede naar gestreefd om de nadruk te leggen op de belangrijkste aspecten van deze onderwerpen voor de rest van dit onderzoek. Gezien de beknopte aard van dit hoofdstuk, is beoogd om een rijk voetnotenapparaat op te nemen voor het geval lezers behoefte hebben aan diepgaandere informatie over de betreffende onderwerpen.

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering (paragraaf 2.2), het internationale, Europese en Nederlandse klimaatrecht (paragraaf 2.3), het Nederlandse materiële milieustrafrecht

(paragraaf 2.4), klimaatschade in het licht van het strafrechtelijke schadebeginsel (paragraaf 2.5) en redenen tot overweging van het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering (paragraaf 2.6). Aan het begin van iedere paragraaf wordt uiteengezet waarom het betreffende onderwerp van belang is voor dit onderzoek. Daarnaast wordt in iedere paragraaf kort uitgelegd hoe de verkenning in kwestie is uitgevoerd. Dit hoofdstuk sluit af met afrondende beschouwingen (paragraaf 2.7). In de volgende hoofdstukken worden een aantal van de onderwerpen van deze terreinverkenning op specifiekere punten verder uitgediept.

2.2 Oorzaken en gevolgen van klimaatverandering

Het belang van het eerste onderwerp van deze terreinverkenning behoeft nauwelijks toelichting. Klimaatverandering is immers het probleem dat in dit onderzoek centraal staat. In de volgende alinea's worden de belangrijkste oorzaken en gevolgen van het klimaatprobleem uiteengezet. Zoals gebruikelijk is in rechtswetenschappelijk onderzoek, worden daarbij de bevindingen van het IPCC als uitgangspunt genomen. Voorts worden in de volgende alinea's overwegingen gewijd aan de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering die verband houden met Nederland. Een focus op Nederland is in deze paragraaf op zijn plaats, aangezien dit onderzoek zich hoofdzakelijk op dat land richt. De bronnen van Nederlandse emissies van broeikasgassen worden in deze paragraaf gedestilleerd uit de bevindingen die jaarlijks worden omschreven in de KEV van het PBL.[1] De gevolgen van klimaatverandering in Nederland worden voornamelijk omschreven aan de hand van rapporten over dit onderwerp van het KNMI. De terminologie van klimaatverandering en broeikasgassen is reeds geïntroduceerd in paragraaf 1.5.

De belangrijkste broeikasgassen (voor dit onderzoek) werden reeds opgesomd in paragraaf 1.5. De uitstoot van deze gassen zorgt ervoor dat de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer toeneemt. Eenmaal uitgestoten blijven zij geruime tijd in de lucht; in veel gevallen duizenden jaren.[2] Door de toegenomen concentratie broeikasgassen kan minder zonnestraling aan het aardoppervlak ontsnappen, waardoor minder warmte de atmosfeer verlaat. Dit wordt ook wel het broeikaseffect genoemd, dat ervoor zorgt dat het klimaat verandert. De meest in het oog springende verandering van het klimaat is de stijging van de mondiale temperatuur. Om die reden wordt klimaatverandering vaak aangeduid als de opwarming van de aarde, al omvat klimaatverandering veel meer aspecten dan dat. De ontdekking van het broeikaseffect wordt meestal toegeschreven aan de Zweedse wetenschapper Arrhenius, die leefde

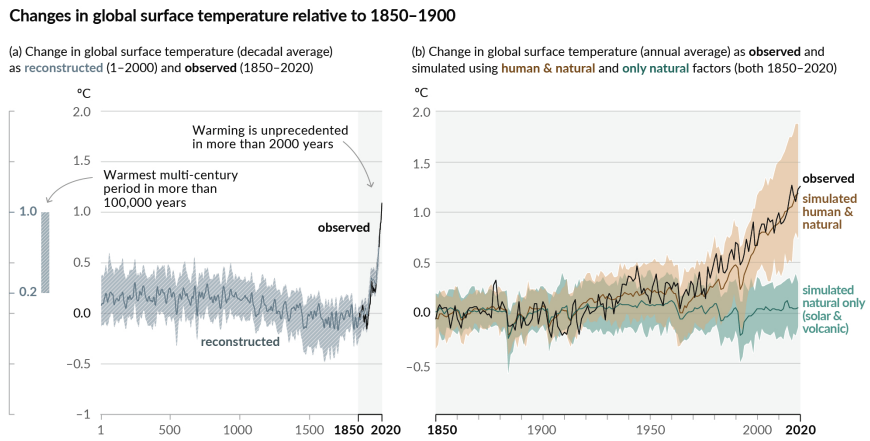
1 De strekking en juridische grondslag van de KEV van het PBL worden omschreven in par. 2.3 van dit onderzoek.
2 Zie bijv. EPA 2024.

van 1859 tot 1927. Het duurde echter tot de jaren 70 van de vorige eeuw voordat er wijdverspreide zorgen ontstonden over gevolgen van de emissies van broeikasgassen.

Deze zorgen leidden tot internationale bijeenkomsten van wetenschappers en politici, die uiteindelijk resulteerden in de oprichting van het IPCC in 1988. Het IPCC werd opgericht door de WMO en het UNEP, beide onderdeel van de VN.[3] Het doel van het IPCC is om overheden te informeren over de klimaatwetenschap, zodat zij op basis daarvan klimaatbeleid kunnen opstellen en uitvoeren. De rapporten van het IPCC worden opgesteld door auteurs die worden gekozen door de lidstaten van het IPCC. De auteurs maken een samenvatting van en evalueren *peer-reviewed* klimaatwetenschappelijke literatuur. De bevindingen van het IPCC reflecteren de huidige staat van de kennis over klimaatverandering. Het IPCC wordt over het algemeen als groot succes gezien, onder meer door de manier waarop het klimaatwetenschap heeft weten samen te vatten en presenteren aan beleidsmakers, andere wetenschappers en burgers.[4] Het belangrijkste onderdeel van het werk van het IPCC is diens Assessment Reports, die verschijnen aan het einde van werkcycli van vijf jaar. Deze rapporten worden door drie werkgroepen van het IPCC uitgegeven. Working Group I richt zich op de wetenschappelijke basis van klimaatverandering, Working Group II op de impact van klimaatverandering en op klimaatadaptatie en Working Group III op het mitigeren van klimaatverandering.

De basisprincipes van het fenomeen klimaatverandering worden dus omschreven door Working Group I. Deze werkgroep concludeert in haar laatste Summary for Policymakers, die stamt uit 2021, ondubbelzinnig dat de uitstoot van broeikasgassen door de mens heeft geleid tot een opwarming van de atmosfeer, oceanen en land.[5] De waarschijnlijke temperatuurstijging die de mens heeft veroorzaakt van 1850-1900 tot 2010-2019 is 0,8 tot 1,3 graden, met een *best estimate* van 1,07 graden.[6] De recente mate van verandering van het klimaat is ongeëvenaard in de afgelopen eeuwen, zoals blijkt uit de volgende grafiek van Working Group I:[7]

3 Freestone 2016. Zie ook Resolutie 43/53 van de Algemene Vergadering van de VN (6 december 1988), *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind*, *UN Doc* A/RES/43/53.
4 Ghaleigh 2016.
5 IPCC Working Group I 2021, p. 4.
6 IPCC Working Group I 2021, p. 5.
7 IPCC Working Group I 2021, p. 6.



Figuur 1

De laatste Summary for Policymakers van Working Group II stamt uit 2022. Het document schetst een alarmerend beeld van de gevolgen die klimaatverandering op dit moment al teweegbrengt en van toekomstige scenario's. Klimaatverandering leidt nu al in iedere regio ter wereld tot weers- en klimaatextremen, waaronder hittegolven, hevige neerslag en droogtes.[8] Dit leidt tot wijdverspreide schade voor mens en natuur. Mensen ondervinden schade door de extreme weersomstandigheden die klimaatverandering veroorzaakt. Voor hen leidt dit onder meer tot tekorten aan voedsel en water en tot fysieke en mentale gezondheidsschade. Mensen zullen vanwege deze en andere redenen eerder sterven.[9] Doordat regio's in toenemende mate onbewoonbaar raken, zullen mensen zich steeds vaker genoodzaakt zien om te migreren.[10] De kwetsbaarste personen en natuursystemen worden disproportioneel hard geraakt, waardoor klimaatverandering ook bijdraagt aan het ontstaan van humanitaire crises.[11] Ook de natuur buiten de mens heeft zwaar onder klimaatverandering te lijden. Zo zorgt het klimaatprobleem volgens het IPCC voor een enorm verlies van biodiversiteit.[12] In oktober 2024 publiceerde het Wereldnatuurfonds een onderzoek waaruit blijkt dat wereldwijde populaties van wilde dieren met 73 procent zijn afgenomen tussen 1970 en 2020, hetgeen

8 IPCC Working Group II 2022, p. 9 en 11.
9 IPCC Working Group II 2022, p. 14-15.
10 IPCC Working Group II 2022, p. 11 en 13.
11 IPCC Working Group II 2022, p. 9-11.
12 IPCC Working Group II 2022, p. 11-14.

voor een belangrijk deel aan klimaatverandering te wijten is.[13] Het is een percentage om stil van te worden.

Als de opwarming van de aarde tot 1,5 graden Celsius beperkt blijft, zou dit de schade van klimaatverandering aanzienlijk beperken. Working Group II voorziet echter dat dit doel niet zal worden behaald, en de opwarming mogelijk zelfs ver boven de 1,5 graden Celsius zal uitkomen. Naarmate deze grens verder wordt overschreden, worden de gevolgen van het klimaatprobleem aanzienlijk desastreuzer.[14] In oktober 2024 concludeerde een groep klimaatwetenschappers nog dat de wereld op het punt van een onomkeerbare klimaatramp staat, waardoor er sprake is van een 'global emergency beyond any doubt'.[15] Om deze catastrofe af te wenden, is ambitieus mitigatiebeleid vereist. Naast maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken, is het van groot belang dat maatregelen worden genomen om de samenlevingen aan te passen aan het nieuwe klimaat. Dergelijke vereiste maatregelen verschillen per land, en moeten worden afgestemd op de context, sector en regio.[16] Om grotere desastreuze gevolgen te voorkomen, zijn de wereldwijde politieke en maatschappelijke keuzes in het komende decennium van doorslaggevend belang, zo stelde Working Group II in 2022:

> 'It is unequivocal that climate change has already disrupted human and natural systems. Past and current development trends (past emissions, development and climate change) have not advanced global climate resilient development [...]. Societal choices and actions implemented in the next decade determine the extent to which medium- and long-term pathways will deliver higher or lower climate resilient development [...]. Importantly climate resilient development prospects are increasingly limited if current greenhouse gas emissions do not rapidly decline, especially if 1.5°C global warming is exceeded in the near term [...]. These prospects are constrained by past development, emissions and climate change, and enabled by inclusive governance, adequate and appropriate human and technological resources, information, capacities and finance [...].'[17]

Hoewel de bevindingen van het IPCC over het algemeen uitermate somber stemmen, zijn er ook enkele positievere signalen in de rapporten van de Working Groups te ontwaren. De laatste Summary for Policymakers van Working Group III uit 2022 noemt bijvoorbeeld dat de kosten van alternatieve uitstootarme technologieën blijven dalen. Daarnaast noemt die werkgroep dat verschillende vormen van beleid en innovatie voor aanzienlijke emissiereducties hebben gezorgd.[18] Working Group III staat in die Summary for Policy-

13 Wereldnatuurfonds 2024.
14 IPCC Working Group II 2022, p. 13.
15 Ripple e.a. 2024. Zie hierover ook Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 3.10.
16 IPCC Working Group II 2022, p. 23.
17 IPCC Working Group II 2022, p. 33.
18 IPCC Working Group III 2022, p. 11.

makers ook stil bij de rol die wet- en regelgeving kan spelen om klimaatverandering te mitigeren: 'There has been a consistent expansion of policies and laws addressing mitigation since AR5. This has led to the avoidance of emissions that would otherwise have occurred and increased investment in low-GHG technologies and infrastructure.'[19] Daarnaast merkt de werkgroep op dat al veel regulatoire instrumenten zijn ingezet die voor grote emissiereducties kunnen zorgen.[20] Het is volgens Working Group III mogelijk om de gehele industrie uitstootvrij te maken, ook al is dit een enorme uitdaging.[21]

In Nederland worden broeikasgassen bij een breed scala aan activiteiten uitgestoten. Het PBL categoriseert deze uitstoot doorgaans door een aantal sectoren te onderscheiden. De onderstaande tabel uit de KEV van 2023 geeft een overzicht van de uitstoot per sector.[22] In de onderste regel van de tabel wordt de reductie van de Nederlandse broeikasgasemissies gepresenteerd. Deze percentages zijn van belang voor de klimaatdoelen die centraal staan in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk.

Tabel 2.1
Gerealiseerde totale emissies broeikasgassen[1] in megaton CO_2-equivalenten

	1990	2000	2010	2019	2020	2021	2022*
Elektriciteit	39,6	48,4	52,0	41,5	32,5	32,4	30,7
Industrie	87,0	74,6	59,7	55,0	53,7	54,0	49,8
Gebouwde omgeving[2]	29,7	29,6	34,0	23,2	21,7	24,3	19,6
Mobiliteit	33,3	39,0	39,8	34,3	29,9	29,8	29,6
Landbouw (inclusief glastuinbouw)[2]	33,0	28,4	29,2	27,4	27,0	27,0	24,4
Landgebruik	6,2	5,7	5,1	4,2	4,1	4,3	4,4
Totaal	228,9	225,7	219,8	185,6	168,9	172,0	158,4
Reductie vanaf 1990 (procent)	-	1,4	4,0	18,9	26,2	24,9	30,8

Figuur 2

19 IPCC Working Group III 2022, p. 13. Zie ook IPCC Working Group III 2022, p. 45, waar wordt gesteld: 'Climate governance, acting through laws, strategies and institutions, based on national circumstances, supports mitigation by providing frameworks through which diverse actors interact, and a basis for policy development and implementation. Climate governance is most effective when it integrates across multiple policy domains, helps realise synergies and minimize trade-offs, and connects national and sub-national policy-making levels. Effective and equitable climate governance builds on engagement with civil society actors, political actors, businesses, youth, labour, media, Indigenous Peoples and local communities.'

20 IPCC Working Group III 2022, p. 13.

21 IPCC Working Group III 2022, p. 30.

22 KEV 2023, p. 39. De strekking en juridische grondslag van de KEV van het PBL worden omschreven in par. 2.3 van dit onderzoek.

Aangezien een groot gedeelte van Nederland onder zeeniveau ligt, is de stijgende zeespiegel in dit land het meest in het oog springende gevolg van klimaatverandering. Het huidige Nederlandse Deltaprogramma, dat bedoeld is om beschermen te bieden tegen hoogwater, is berekend op een zeespiegelstijging in 2100 van maximaal 100 centimeter.[23] Het KNMI stelde in het Klimaatscenario 2014 een zeespiegelstijging te verwachten van tussen de 25 en 80 centimeter in 2085.[24] In 2100 verwacht het een zeespiegelstijging tot 100 centimeter.[25] Het KNMI heeft deze verwachting, op grond van bevindingen van het IPCC, later bijgesteld naar maximaal 110 centimeter in 2100.[26] Deze stijging zou de maximale zeespiegel van het Deltaprogramma dus al te boven gaan. Bovendien signaleert het IPCC verschillende processen die de zeespiegelstijging kunnen versnellen. Onderzoekers van het Deltaprogramma hebben op basis daarvan aangegeven dat een versnelde zeespiegelstijging niet kan worden uitgesloten.[27] Zij refereren daarbij onder meer aan een studie met alarmerende cijfers voor de globale zeespiegelstijging: 'Onder de aannamen [...] is er een 5% kans dat de zeespiegel in 2100 met zo'n 2,5 tot 3 meter stijgt. Een ruwe schatting op basis van deze studie is een zeespiegelstijging van circa 18 meter in 2500.'[28] Het feit dat waterveiligheid veel belangstelling krijgt, betekent zeker niet dat andere klimaatproblemen voor Nederland onbelangrijk zijn.[29] Zo zal het toenemende aantal hittegolven waarschijnlijk ook hier tot een aanzienlijke hoeveelheid slachtoffers leiden. Dit wordt bevestigd door cijfers van het CBS over de Nederlandse slachtoffers bij recente hittegolven.[30]

Dat klimaatverandering een uiterst complex probleem is, staat nauwelijks ter discussie. Deze complexiteit geldt ook voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Bij het oplossen van klimaatverandering is tijd bijvoorbeeld kostbaar. Hoe langer oplossingen op zich laten wachten, hoe groter de problemen worden. Doordat klimaatverandering met name de zwakkeren raakt, zijn degenen die het meest aan klimaatmitigatie kunnen doen vaak niet degenen met de meeste prikkels om dat te doen. Bovendien ontbreekt een internationaal institutioneel en juridisch raamwerk met afdoende slagkracht om het probleem te kunnen oplossen.[31] Bleeker stelt terecht: 'Moderne risico's, zoals klimaatverandering, zijn een ramp voor juristen. Ze zijn complex, onzeker, grensoverschrijdend, uiterst gevaarlijk, soms zelfs onomkeerbaar, en iedereen en niemand is verantwoordelijk. Vanwege deze eigenschappen passen

23 KNMI 2019.
24 KNMI 2015, p. 14-15.
25 KNMI 2015, p. 14-15.
26 KNMI 2019b.
27 Deltaprogramma 2017, p. 9-10. Zie ook KNMI 2015, p. 7 en Bleeker 2020b, p. 44.
28 Deltaprogramma 2017, p. 9.
29 Zie bijv. Vonk e.a. 2015 en PBL 2024.
30 CBS 2019.
31 Lazarus 2009, p. 1160. Zie over die complexiteiten ook EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 412-422.

moderne risico's niet goed in onze normenkaders.'[32] Het verbaast al met al niet dat klimaatverandering is aangeduid als 'the problem from hell',[33] 'the public policy problem from hell',[34] 'wicked problem',[35] 'super wicked problem',[36] 'wicked problem par excellence'[37] en 'environmental lawmaking's worst nightmare'.[38] Het feit dat klimaatverandering een uiterst complex probleem is, ontslaat staten evenwel niet van de verplichting om een bijdrage te leveren aan de mitigatie ervan. Een van de instrumenten zij hiertoe kunnen aanwenden is het klimaatrecht, dat in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk wordt verkend.

2.3 Internationaal, Europees en nationaal klimaatrecht

2.3.1 Inleiding

Dit onderzoek betreft de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Om dit onderwerp te kunnen analyseren, is een terreinverkenning van het juridische antwoord op klimaatverandering in den brede vereist. Zo'n verkenning kan ten eerste een indruk geven van de verdragsrechtelijke en wettelijke klimaatdoelstellingen. Deze doelen geven een beeld van de opdracht waar Nederland voor staat. In dit onderzoek kan vervolgens worden overwogen in hoeverre het strafrecht kan worden ingezet om die doelen na te streven. Ten tweede geeft zo'n terreinverkenning een indruk van het niet-strafrechtelijke speelveld waartoe het strafrecht zich zou moeten verhouden. Om de toegevoegde waarde van het strafrecht te kunnen bepalen, is het immers van belang wat andere rechtsgebieden al te bieden hebben om het klimaatprobleem te mitigeren. Ten derde kunnen interpretaties uit andere rechtsgebieden en jurisdicties inspiratie bieden voor het Nederlands strafrecht. Tot slot is een verkenning van het bredere klimaatrecht op zijn plaats, omdat verschillende niet-strafrechtelijke klimaatwetten en -regels onder bepaalde omstandigheden strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Door middel van dit overzicht worden deze wetten en regels op hoofdlijnen in kaart gebracht.

In deze paragraaf worden zowel wet- en regelgeving als rechtszaken op het gebied van klimaatmitigatie behandeld. Deze rechtszaken zijn onder meer van belang voor dit onderzoek omdat zij interpretaties bevatten die van belang kunnen zijn voor de rest van dit onderzoek. Dergelijke procedures hebben

32 Bleeker 2020, p. 115.
33 Tielbeke 2019a.
34 Cooper 2015.
35 Fitzgibbon & Mensah 2012 en Conradie 2017.
36 Lazarus 2009, p. 1160.
37 Wohlgezogen e.a. 2020, p. 1048.
38 Lazarus 2009, p. 1184.

bovendien vaak een breder bereik dan de zaak als zodanig, en worden daarom ook wel als 'strategic climate litigation' aangeduid.[39] Zij zouden om die reden ook van invloed op het strafrecht kunnen zijn, zoals verderop in dit onderzoek zal worden uitgelegd. Deze klimaatrechtszaken richten zich voornamelijk op overheden en bedrijven. Als zij worden ingesteld tegen ondernemingen, dan betreft het vaak de grote olie- en gasbedrijven, die ook wel de *carbon majors* worden genoemd. In een studie uit 2018 werd nog geconcludeerd dat destijds verrassend weinig aandacht bestond voor het aanspreken van de transportsector, vleesindustrie en de financiële sector.[40] Inmiddels lijkt met name de financiële industrie al vaker onderwerp van dit soort rechtszaken, zoals verderop in dit onderzoek nog meermaals aan bod zal komen.[41] Het strafrecht wordt in deze paragraaf nog nauwelijks behandeld, want dat is het hoofdonderwerp van de volgende hoofdstukken. Deze paragraaf gaat daarnaast niet in op juridische procedures die verband houden met *greenwashing* en andere vormen van onjuiste of misleidende klimaatinformatie, hoewel deze ook steeds vaker voorkomen. Dit soort rechtszaken en onderzoeken worden in paragraaf 5.3 behandeld.

Het klimaatrecht dat van toepassing is binnen de Nederlandse rechtsorde is grofweg uit drie bronnen afkomstig, te weten het internationaal, Europees en Nederlands recht. Deze paragraaf geeft een globaal overzicht van deze drie bronnen. Het klimaatrecht is immers inmiddels dusdanig omvangrijk, dynamisch en complex, dat het niet in een enkel boek kan worden gevat, laat staan in een boek dat zich op een subonderwerp als het Nederlands strafrecht richt. De volgende subparagrafen beperken zich derhalve tot de mijlpalen en de belangrijkste aspecten voor dit boek, waaronder het internationaal recht, inclusief relevante interpretaties van mensenrechtenverdragen (paragraaf 2.3.2),[42] het Europees klimaatrecht (paragraaf 2.3.3) en het Nederlands klimaatrecht (paragraaf 2.3.4). Verderop in dit boek wordt wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur behandeld die buiten de reikwijdte van deze paragraaf ligt.

---

39 Ganguly, Setzer & Heyvaert 2018, p. 843.

40 Setzer & Vanhala 2019, p. 6-7.

41 Zie over de partijen die veelal worden aangesproken in klimaatrechtszaken met name par. 4.2 van dit onderzoek.

42 Dit onderzoek richt zich voor wat betreft mensenrechtenverdragen hoofdzakelijk op het EVRM, aangezien dit momenteel het meest geïnterpreteerde en gebruikte mensenrechtenverdrag in verband met klimaatverandering in de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur en rechtspraktijk is. Daardoor zijn er voor het EVRM de meeste interpretaties voorhanden die relevant kunnen zijn voor de strafrechtelijke analyses in dit onderzoek. Mocht een partij in de toekomst een beroep doen op mensenrechten in een strafrechtelijke klimaatprocedure, dan is het daardoor ook het meest aannemelijk dat die partij zich op het EVRM beroept. Dit wordt verder toegelicht in hfdst. 3 van dit onderzoek. Andere mensenrechtenverdragen komen in dit onderzoek zijdelings echter ook op verschillende plaatsen ter sprake.

2.3.2 Internationaal klimaatrecht

2.3.2.1 Internationale klimaatverdragen

De Algemene Vergadering van de VN nam in december 1990 door middel van Resolutie 45/212 het initiatief voor onderhandelingen over een internationaal klimaatverdrag.[43] Deze onderhandelingen leidden tot het VN-Raamwerkverdrag, dat de parameters voor interstatelijke onderhandelingen over klimaatverandering bevat. Het VN-Raamwerkverdrag is een *framework convention*, die geen concrete reguleringen maar wel een basis voor multilaterale onderhandelingen bevat.[44] Het werd op 12 juni 1992 door 154 staten ondertekend. Artikel 2 VN-Raamwerkverdrag formuleert de algemene doelstelling van het verdrag:

> 'The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.'[45]

Het VN-Raamwerkverdrag codificeert een aantal belangrijke principes voor het internationale klimaatrecht. Zo introduceert artikel 3 lid 1 VN-Raamwerkverdrag de 'common but differentiated responsibilities' van staten. Diezelfde bepaling stelt, op basis van dat principe, dat economisch welvarende staten de leiding behoren te nemen in de mitigatie van het klimaatprobleem. Artikel 3 lid 3 VN-Raamwerkverdrag geeft aan dat lidstaten het voorzorgsbeginsel in acht behoren te nemen in verband met klimaatverandering. Het VN-Raamwerkverdrag bevat ook regels over de COP, het beslisorgaan op grond van het verdrag waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. De COP vergadert jaarlijks, en de eerste vergadering vond plaats in Berlijn in 1995.[46] Enkele COPs leidden tot welbekende overeenkomsten die worden vernoemd naar de plaats waar de betreffende bijeenkomst plaatsvond. Zo vond de derde COP plaats in 1997 in Kyoto. Het Kyoto Protocol had als doel om het gebrek aan duidelijke regels in het VN-Raamwerkverdrag op te vullen, en trad in 2005 in werking. Het protocol formuleert gekwantificeerde toezeggingen voor emissiereductie van bepaalde landen, waaronder Nederland.[47] Andere gevolgen van het Kyoto

---

43 Resolutie 45/212 van de Algemene Vergadering van de VN (21 december 1990), *Protection of global climate for present and future generations of mankind*, *UN Doc* A/RES/45/212.
44 Boyle & Singh Ghaleigh 2016.
45 Art. 2 VN-Raamwerkverdrag.
46 Art. 7 lid 4 VN-Raamwerkverdrag.
47 Van Asselt 2014, par. 2.

Protocol, met name de introductie van emissiehandelssystemen, komen in de volgende hoofdstukken meermaals aan bod (zie met name paragraaf 5.2.2).

Het Akkoord van Parijs is één van de bekendste resultaten van een COP. Dit akkoord heeft tot doel om de mondiale temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius en te streven naar het beperken van deze stijging tot 1,5 graden Celsius.[48] De systematiek van het akkoord werkt niet met concrete emissiereductieverplichtingen voor lidstaten, maar met NDCs waarin lidstaten zich eigenhandig verbinden aan emissiedoelen.[49] Het feit dat het Akkoord van Parijs nauwelijks concrete maatregelen bevat is logischerwijs als belangrijke zwakte van het akkoord aangemerkt.[50] Bovendien bevat het akkoord geen sanctiemechanismen voor gevallen waarin lidstaten hun verplichtingen niet naleven, waardoor het moeilijk is hen verantwoordelijk te houden in het internationaal recht.[51] Dit gebrek aan dergelijke mechanismen kan overigens in meerdere internationale klimaatverdragen en -afspraken worden teruggevonden. Zo stelt Wewerinke-Singh: 'The rules and principles contained in the UNFCCC are open-textured and unclear by design, and because the regime lacks a dedicated enforcement mechanism there is a similar lack of jurisprudence to shed light on the substantive norms contained in the Kyoto Protocol, the Paris Agreement and the UNFCCC itself.'[52]

Gezien de beperkte handhavingsmogelijkheden in het internationaal klimaatrecht, verbaast het niet dat partijen die emissiereductie willen afdwingen zich hoofdzakelijk op nationale rechtsstelsels richten. Zij maken in nationale juridische procedures dan wel veelvuldig gebruik van normen en doelen uit de voornoemde verdragen, zoals verderop in deze paragraaf nog meermaals zal blijken. Het Akkoord van Parijs wordt vaak gezien als 'het eerste echte startpunt van het internationale klimaatbeleid'.[53] Het voorgaande laat echter al zien dat voorafgaand aan het Akkoord van Parijs wel degelijk al belangrijk klimaatrecht tot stand kwam.

2.3.2.2 Mensenrechtelijke kwalificatie van klimaatverandering en -beleid

De aandacht voor de invloed van klimaatverandering op mensenrechten is in het afgelopen decennium sterk toegenomen, zowel in de rechtswetenschap als rechtspraktijk. Een juridisch artikel uit 2010 bemerkte opvallend genoeg

---

48 Art. 2 lid 1 sub a Akkoord van Parijs. De originele tekst luidt: 'Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change.'

49 Art. 4 lid 2 Akkoord van Parijs.

50 Zie bijv. Backes 2020, p. 236 en Wewerinke-Singh 2019, p. 53.

51 Wewerinke-Singh & Doebbler 2016, p. 1503.

52 Wewerinke-Singh 2019, p. 59.

53 Koning e.a. 2023, p. 79.

nog een 'silence on human rights' op het gebied van klimaatverandering,[54] maar inmiddels is de rechtswetenschappelijke literatuur over dit onderwerp talrijk. Dit geldt met name op het terrein van klimaatmitigatie, op welk gebied allerlei partijen ook steeds vaker de rechter weten te vinden.[55] Zo oordeelde de Pakistaanse rechter dat de overheid aldaar meer klimaatmitigatiemaatregelen moest nemen, na een beroep op fundamentele rechten door Ashgar Leghari, een Pakistaanse boer.[56] Wereldwijd is het bekendste voorbeeld op dit gebied nog altijd de Nederlandse Urgenda-zaak, die leidde tot een bevel op grond van artikel 2 en 8 EVRM aan de Staat om de emissies van broeikasgassen eind 2020 te hebben verlaagd tot ten minste 25 procent ten opzichte van 1990.[57] Deze zaak wordt verder toegelicht in paragraaf 2.3.4.2. De president van het EHRM liet zich kort na het arrest van de Hoge Raad al positief uit over de Nederlandse procedure: 'By relying directly on the Convention, the Dutch judges highlighted the fact that the European Convention of Human Rights really has become our shared language and that this instrument can provide genuine responses to the problems of our time'.[58] De Urgenda-zaak heeft partijen in bijna alle lidstaten van het EVRM geïnspireerd tot het aanspannen van soortgelijke klimaatrechtszaken voor hun nationale rechter. Het EHRM heeft inmiddels, met name in haar Klimaseniorinnen-arrest, ook zelf geoordeeld dat mensenrechten leiden tot bepaalde verplichtingen ten aanzien van klimaatmitigatie.

Naast dit soort rechtszaken, hebben verschillende toonaangevende internationale organisaties zich al uitgelaten over mensenrechten in het kader van klimaatverandering. De Europese Unie sprak al in 2009 de ambitie uit om mensenrechten mee te nemen in haar klimaatbeleid.[59] De COP refereerde in haar Cancun Agreements uit 2010 aan de verplichtingen van staten om mensenrechten te beschermen bij hun klimaatbeleid.[60] Deze verplichting volgt ook uit de preambule van het Akkoord van Parijs: 'Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.'[61] Ook het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties heeft meermaals erkend dat

54 Humphreys 2010, p. 4.
55 White 2020, p. 118, Setzer & Vanhala 2019, p. 10, Peel & Osofsky 2018 en Luttikhuis 2020, p. 4-5.
56 Lahore High Court 4 september 2015, W.P. No. 25501/2015. Zie ook Peel & Okofsky 2018.
57 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*) en Eicke 2021, par. 10.
58 Sicilianos 2020, p. 4.
59 Richtlijn 2009/29/EG. Zie ook Stillings 2014, p. 650-653.
60 COP 15 maart 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1.
61 Zie Boyle 2020, p. 180-184 en 187.

klimaatverandering een bedreiging voor mensenrechten vormt.[62] Robinson, de voormalige High Commissioner for Human Rights van de Verenigde Naties, acht klimaatverandering zelfs 'the greatest human rights challenge of the twenty-first century'.[63]

Om te bepalen of mitigatiebeleid binnen de reikwijdte van mensenrechten valt, moet worden opgemerkt dat klimaatverandering meerdere karakteristieken kent die een vergelijking met andere mensenrechtenkwesties bemoeilijken. Setzler en Vanhala onderscheiden drie uitdagingen bij het juridisch afdwingen van mensenrechten op het gebied van klimaatverandering. Ten eerste is er de 'causality challenge', doordat het lastig of onmogelijk is om aan te tonen dat de uitstoot van een bepaald rechtssubject tot een bepaald gevolg leidt. Ten tweede is er een 'cross-temporal challenge', die inhoudt dat het moeilijk is om broeikasgasuitstoot op mensenrechtengebied te kwalificeren, omdat de gevolgen van die uitstoot pas over lange tijd merkbaar zullen zijn. Tot slot stelden Setzler en Vanhala vast dat broeikasgasuitstoot veelal plaatsvindt in een andere jurisdictie dan waar de gevolgen zich ontwaren, waardoor er sprake is van een 'extra-territorial challenge'.[64] Daar komt nog eens bij dat broeikasgassen (vooralsnog) vaak bijproducten zijn van onmisbare productieprocessen voor een moderne samenleving. Het stilzetten van processen waarbij broeikasgassen worden uitgestoten, kan daardoor ook resulteren in mensenrechtenschendingen, bijvoorbeeld doordat dit zou leiden tot onvoldoende energie of voedsel.[65] Gezien deze karakteristieken, wekt het geen verbazing dat de Hoge Raad de kwestie die voorlag in de Urgenda-zaak kwalificeerde als een 'uitzonderlijke situatie'.[66] Het EHRM overwoog in zijn vonnis in de Klimaseniorinnen-zaak dat 'global warming posed unprecedented questions and challenges of a high degree of complexity'.[67]

---

62 Zie bijv. Resolutie 10/4 van het Mensenrechtencomité van de VN (25 maart 2009), *Human rights and climate change*, waarin wordt overwogen 'that climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, inter alia, the right to life, the right to adequate food, the right to the highest attainable standard of health, the right to adequate housing, the right to self-determination and human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, and recalling that in no case may a people be deprived of its own means of subsistence'. De eerste resolutie van het Mensenrechtencomité waarin het verband tussen klimaatverandering en mensenrechten werd erkend is Resolutie 7/23 van het Mensenrechtencomité van de VN (28 maart 2008), *Human rights and climate change*.

63 Zie Albers 2017, p. 116 en Bell 2011, p. 101-102.

64 Setzer & Vanhala 2019, p. 10. Zie ook Bleeker 2020, p. 115-132, Quirico, Bröhmer & Szabó 2015, p. 37-38, Gouritin 2011, p. 138 en 146, Limon 2009, p. 456-463, Gardiner 2016, p. 24-32 en Broome 2012, p. 133-155.

65 Lewis 2015, p. 39-52, Wewerinke-Singh 2019, p. 124-130 en Pedersen 2011, p. 404, 407 en 422.

66 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.3.4.

67 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 351.

Hoewel de relatie tussen klimaatverandering en mensenrechten ingewikkeld is, wordt in de rechtswetenschap ogenschijnlijk unaniem aangenomen dat klimaatverandering leidt tot een gevaar voor mensenrechten. Dit komt zowel door meer directe gevolgen van klimaatverandering, te weten extreme weersomstandigheden, als de indirectere gevolgen van klimaatverandering, door bijvoorbeeld schade aan gezondheid, verminderde toegang tot drinkwater en een toename aan bepaalde ziektes.[68] Door dit brede scala aan gevolgen raakt klimaatverandering aan een grote verscheidenheid aan mensenrechten, waaronder het recht op leven, het recht op privé-, familie- en gezinsleven, het recht op gezondheid, het recht op een gezond milieu, het recht op eigendom, het recht op water, het recht op huisvesting, het recht op voedsel, het recht op ontwikkeling, het recht op onderwijs, het recht op arbeid, het recht op een adequate levensstandaard, vluchtelingenrechten, diverse kinderrechten en het collectieve recht op zelfbeschikking.[69] Aangezien het EVRM op dit moment het belangrijkste mensenrechtenverdrag in de Nederlandse klimaatrechtspraktijk is, zullen de volgende alinea's zich op dat verdrag richten. Een eventueel beroep op mensenrechten in strafrechtelijke kwesties zal om die reden immers waarschijnlijk grotendeels op het EVRM gebaseerd zijn. Doordat het EVRM reeds vrij uitvoerig op klimaatterrein is beoordeeld in de wetenschap en rechtspraak, kan dit verdrag bovendien het beste dienen om aanknopingspunten voor het strafrecht te identificeren. Een eerste analyse van verschillende mensenrechtenverdragen duidde er niet op dat andere verdragen aanzienlijk grotere kansen op dit terrein zouden kunnen bieden (zie over deze afbakening verder paragraaf 3.1.2). Van de voornoemde grondrechten bevat het EVRM het recht op leven,[70] het recht op privé-, familie- en gezinsleven[71] en het recht op eigendom.[72] Het volgende hoofdstuk over positieve verplichtingen (hoofdstuk 3) gaat verder in op de rol van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM.

Rechtswetenschappelijke analyses van klimaatverplichtingen op grond van het EVRM zoeken meestal aansluiting bij de milieurechtspraak van het EHRM.[73] Het EVRM kent geen specifieke bepalingen over milieu.[74] Bescher-

68 Lanvi 2012, p. 269, Obokata 2012, p. 113-114 en Wewerinke-Singh 2019, p. 105-106.

69 Deze opsomming is tot stand gekomen op basis van Wewerinke-Singh & Doebbler 2011, p. 147-157, Wewerinke-Singh 2019, p. 97-133, Peel & Osofsky 2017, p. 43, Boyle 2020, p. 172, Obokata 2012, p. 117-126, Bakker 2015, p. 71-88, Franca 2015, p. 89-103, Caney 2010, p. 75-86, Gouritin 2011, p. 138 en 146, Hall & Weiss 2012, p. 331-335, Herzog 2015, p. 607, Von Doussa, Corkery & Chartres 2007, p. 162-168, Limon 2009, p. 476, Gromilova 2014, p. 81-87 en Wewerinke-Singh, Stein & Doek 2021, p. 42-49.

70 Art. 2 EVRM.

71 Art. 8 EVRM.

72 Art. 1 Eerste Protocol EVRM.

73 Zie bijv. Pedersen 2010, Quirico 2015 en Loth 2016.

ming van mensenrechten op milieugebied wordt dan ook geboden door het vergroenen van bestaande mensenrechten. Alkema merkt op dat klachten op het gebied van milieu 'betrekkelijk willekeurig' aan de hand van verschillende verdragsbepalingen worden beoordeeld.[75] Meestal gebeurt dit echter op grond van artikel 2 en 8 EVRM.[76] Het López Ostra-arrest uit 1994 wordt gezien als de eerste milieu-uitspraak van het Straatsburgse Hof.[77] Het EHRM signaleert dat milieugerelateerde zaken in moderne samenlevingen van toenemend belang zijn,[78] maar zal zich niet bemoeien met milieugerelateerde kwesties van beperkte omvang.[79] Als uitgangspunt bij milieuvraagstukken geldt dat lidstaten, mede gezien hun complexiteit, een *margin of appreciation* hebben.[80] Inmiddels is het vaste jurisprudentie dat het EVRM ook bescherming biedt tegen mensenrechteninperkingen op het gebied van milieu en heeft het EHRM al meer dan 300 uitspraken op dit gebied gewezen.[81] Daarbij moet worden opgemerkt dat het EVRM weliswaar noopt tot verplichtingen om te zorgen voor een goede leefomgeving, maar dit alleen doet om de rechten van mensen te beschermen. Een klacht louter ten behoeve van het milieu zal derhalve niet slagen.[82]

Het EHRM kwam in april 2024 met haar langverwachte eerste uitspraken over klimaatmitigatie. Het ging om drie uitspraken, die een verschillende uitkomst hadden. De klagers in de zaak die bekend is komen te staan als de Portugese Youth Climate Case werden op de belangrijkste onderdelen van hun klacht niet-ontvankelijk verklaard, voornamelijk omdat zij de nationale remedies niet hadden uitgeput.[83] De zaak van Carême tegen Frankrijk eindigde ook in een niet-ontvankelijkheid, omdat de klager zijn slachtofferstatus onvoldoende had onderbouwd.[84] De klimaatklacht die wel tot een inhoudelijke behandeling leidde, en dus het meest relevant is voor dit onderzoek, is die van de Verein KlimaSeniorinnen Schweiz en anderen tegen Zwitserland. Deze zaak is bekend gaan staan als de Klimaseniorinnen-zaak, en werd aangespan-

---

74 EHRM 22 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0522JUD004166698 (*Kyrtatos/Griekenland*), par. 52, waarin het EHRM overweegt: 'Neither Article 8 nor any of the other Articles of the Convention are specifically designed to provide general protection of the environment as such; to that effect, other international instruments and domestic legislation are more pertinent in dealing with this particular aspect.'

75 Alkema 2005. Zie ook Leijten 2019 en Gouritin 2011.

76 Quirico 2015, p. 299-300. De bescherming via art. 2 en 8 EVRM kent een aanzienlijke overlap, zie bijv. EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva/Rusland*), par. 133.

77 EHRM 9 december 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890 (*López Ostra/Spanje*).

78 EHRM 18 februari 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0218JUD001203386 (*Fredin/Zweden*), par. 48.

79 EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva/Turkije*), par. 69.

80 EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva/Turkije*), par. 103-105 en Eicke 2021, par 22.

81 Eicke 2021, par 10, Albers 2017, p. 121 en Pedersen 2020, p. 228.

82 Zie bijv. Sparks 2020.

83 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120 (*Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a*).

84 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC000718921 (*Carême/Frankrijk*).

nen door een groep Zwitserse ouderen. Zij stelden onder andere dat hun mensenrechten werden geschonden doordat de Zwitserse overheid te weinig doet aan de opwarming van de aarde. Door die opwarming vinden vaker hittegolven plaats, waardoor zij als ouderen levensgevaar lopen. Het EHRM geeft in zijn arrest veel algemene overwegingen over deze klacht, om vervolgens in rechtsoverweging 545 te komen tot het langverwachte oordeel dat het EVRM bepaalde verplichtingen in het leven roept op het gebied van klimaatmitigatie.[85] Het EHRM neemt daarbij als uitgangspunt dat lidstaten een grote *margin of appreciation* hebben als het gaat om een gebied dat zo technisch en complex is als klimaatverandering.[86]

Verderop in het vonnis maakt het Hof een onderverdeling tussen twee *margins of appreciation* op klimaatmitigatieterrein. Lidstaten hebben een beperktere *margin of appreciation* voor het stellen en bereiken van klimaatdoelstellingen, maar een grotere *margin of appreciation* als het gaat om het kiezen van de instrumenten om die doelen te bereiken. Deze overweging is van grote relevantie voor dit onderzoek, en luidt als volgt:

> 'Taking as a starting-point the principle that States must enjoy a certain margin of appreciation in this area, the above considerations entail a distinction between the scope of the margin as regards, on the one hand, the State's commitment to the necessity of combating climate change and its adverse effects, and the setting of the requisite aims and objectives in this respect, and, on the other hand, the choice of means designed to achieve those objectives. As regards the former aspect, the nature and gravity of the threat and the general consensus as to the stakes involved in ensuring the overarching goal of effective climate protection through overall GHG reduction targets in accordance with the Contracting Parties' accepted commitments to achieve carbon neutrality, call for a reduced margin of appreciation for the States. As regards the latter aspect, namely their choice of means, including operational choices and policies adopted in order to meet internationally anchored targets and commitments in the light of priorities and resources, the States should be accorded a wide margin of appreciation.'[87]

Vervolgens is dan met name de vraag wat de klimaatverplichtingen van lidstaten inhouden met inachtneming van deze *margin of appreciation*. Lidstaten zijn volgens het EHRM in principe gehouden om in de komende drie decennia klimaatneutraliteit te bereiken.[88] Het EHRM stelt meerdere klimaatverplichtingen voor lidstaten vast, die in acht moeten worden genomen door zowel de

85 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 545. Zie voor een verdere uiteenzetting Gijselaar & Kuiper 2024.

86 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 449.

87 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 543.

88 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 548.

wetgevende, uitvoerende als rechtsprekende macht. Het betreft ten eerste het bepalen van tijdslijnen, doelen en tussendoelen voor het bereiken van klimaatneutraliteit en het kwantificeren van de toegestane broeikasgasuitstoot binnen dat tijdspad. Daarnaast moeten lidstaten kunnen aantonen of zij hun emissiedoelstellingen hebben nageleefd, door middel van toereikend onderzoek en bewijs. Tot slot verplicht het EHRM lidstaten om tijdig, passend en consistent te handelen bij het implementeren van relevante wetgeving en maatregelen.[89] Het EHRM zal in voorkomende gevallen slechts een globale analyse maken van de vraag of lidstaten de voornoemde verplichtingen hebben nageleefd. Als een enkel aspect ervan niet is nageleefd, levert dat niet zonder meer een schending van het EVRM op.[90] In dit geval komt het EHRM tot het oordeel dat Zwitserland deze verplichtingen op onderdelen niet toereikend heeft nageleefd. Dit kwam onder meer doordat Zwitserland onvoldoende concrete maatregelen heeft genomen om haar klimaatdoelstellingen te behalen.[91] Ook neemt het EHRM in dit oordeel mee dat Zwitserland zijn eigen emissiedoelstellingen voor 2020 niet haalde.[92] Het Hof draagt Zwitserland op om onder toeziend oog van de Committee of Ministers van de Raad van Europa te komen tot concrete klimaatmaatregelen om aan haar verplichtingen onder het EVRM te voldoen.[93]

Het arrest van het EHRM rept niet van de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Wel haalt het de hiervoor al genoemde bevindingen van het IPCC aan dat regulatoire en economische instrumenten kunnen bijdragen aan emissiereductie.[94] Het EHRM erkent de rol van juridische middelen om reductiedoelstellingen te bereiken: 'The resolution of the climate crisis requires, and depends on, a comprehensive and complex set of transformative policies involving legislative, regulatory, fiscal, financial and administrative measures as well as both public and private investment.'[95] In het kader van dit onderzoek valt het op dat het strafrecht in deze opsomming niet worden genoemd. Tegelijkertijd moeten uit het ontbreken van het rechtsgebied geen te grote conclusies worden afgeleid. Het strafrecht heeft immers nog een bescheiden rol binnen het juridische antwoord

89 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 550.

90 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 551.

91 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 565.

92 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 559. Zie voor een verdere uiteenzetting Gijselaar & Kuiper 2024.

93 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 655-657.

94 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 120.

95 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 479.

op klimaatverandering, en het geschil dat voorlag had geenszins betrekking op het rechtsgebied. Om die reden is het begrijpelijk dat het EHRM in de Klimaseniorinnen-uitspraak geen aandacht aan het strafrecht schenkt. Het betreft hier bovendien slechts de eerste inhoudelijke klimaatuitspraak van de Straatsburgse rechter. Hoewel dit vonnis op onderdelen al behoorlijk gedetailleerd is, zijn er nog tal van vragen waarover het EHRM zich nog moet uitlaten. Mogelijk zal het dit doen in de klimaatprocedures die op dit moment in Straatsburg aanhangig zijn.[96] De rechtspraak van het EHRM over milieukwesties in algemene zin en het Klimaseniorinnen-arrest in het bijzonder komen voornamelijk in paragraaf 3 nog ruimschoots ter sprake. Overigens kwamen Nederlandse rechters ruim voor deze EHRM-arresten al tot uitspraken over mitigatieverplichtingen op grond van het EVRM. Dit gebeurde met name in de Urgenda- en Shell-procedures, die ter sprake komen in de subparagraaf over het Nederlands klimaatrecht. Eerst zal echter het Europees klimaatrecht worden toegelicht.

2.3.3 Europees klimaatrecht

2.3.3.1 Uitgangspunten van het Europees klimaatrecht

Ingevolge artikel 11 VWEU moeten eisen inzake milieubescherming worden geïntegreerd in het beleid en het optreden van de Europese Unie. Dit is een van de Europeesrechtelijke bases waaruit volgt dat de Europese Unie tot doel heeft om de leefomgeving te beschermen.[97] De Europese Unie wordt op het terrein van klimaatmitigatie zelfs vaak als mondiale koploper gezien, onder meer door haar ambitie om voor 2050 het eerste continent te worden dat evenveel broeikasgassen uitstoot als absorbeert. Dit uitgangspunt en andere belangrijke doelen en kernpunten worden uiteengezet in de Europese Green Deal, die wordt omschreven als een 'new growth strategy that aims to transform the EU into a fair and prosperous society, with a modern, resource-efficient and competitive economy where there are no net emissions of greenhouse gases in 2050 and where economic growth is decoupled from resource use'.[98] Politici en anderen komen superlatieven tekort om te omschrijven hoe ambitieus de Green Deal is. Timmermans sprak bijvoorbeeld van 'de grootste veranderingsoperatie in mensenheugenis'.[99] De Green Deal zet beleidslijnen uit die hebben geleid en zullen leiden tot verschillende specifiekere klimaatwetten en -regels. Eén daarvan is de Europese Klimaatwet, die de voornoemde

96 Zie bijv. de klacht bij het EHRM van Müllner tegen Oostenrijk met *application number* 18859/21.
97 Zie ook o.a. art. 4 lid 2 sub e en 114 VWEU en art. 3 lid 3 VEU.
98 COM(2019)640, p. 2.
99 Van de Wiel 2021.

doelstelling voor 2050 wettelijk verankert.[100] Een verdere uitwerking kan worden gevonden in het Fit for 55-pakket, dat tot doel heeft om de Europese broeikasgasuitstoot in 2030 met 55 procent te hebben verlaagd ten opzichte van 1990.[101]

Om deze klimaatdoelstellingen te halen, heeft de Europese Unie verschillende wetgevingsinstrumenten in het leven geroepen. Veel van deze instrumenten stellen normen aan bepaalde soorten activiteiten en bedrijven die bedoeld zijn om de emissies van broeikasgassen te beteugelen. Dergelijke wetgeving vereist toezicht en handhaving. Lidstaten kunnen ervoor kiezen, en zijn in sommige gevallen zelfs verplicht, om handhaving via de band van het strafrecht te laten plaatsvinden. Dit soort Europese klimaatwetgeving komt dan ook op meerdere plaatsen in dit boek ter sprake. In de meeste gevallen zal deze wetgeving worden toegelicht in de betreffende paragrafen in de volgende hoofdstukken (zie met name paragraaf 5.2). In de volgende subparagrafen worden alvast bepaalde wetgevingsinstrumenten toelichten die complexer van aard zijn en daardoor meer introductie behoeven. Dit zijn achtereenvolgens de SFDR, Taxonomieverordening, CSRD en CSDDD. Deze kunnen tevens als voorbeeld fungeren, om een eerste indruk te geven van de klimaatwetten en -regels die de Europese Unie aan het bedrijfsleven oplegt. In de volgende hoofdstukken in dit onderzoek wordt meermaals naar deze wetten en regels verwezen en worden zij verder toegelicht.

2.3.3.2 SFDR en Taxonomieverordening

Een aanzienlijk gedeelte van het Europese klimaatrecht richt zich op financiële instellingen, instrumenten en kapitaalstromen. Financiële instellingen zorgen voor een groot gedeelte van de benodigde geldmiddelen voor het bedrijfsleven, waaronder middelen voor de transitie naar een duurzame economie. Om die reden worden zij steeds vaker gedwongen om hun geldstromen in de richting van duurzamere initiatieven te verleggen.[102] Het Financieele Dagblad noemde 'kapitaal steken in bedrijven en fondsen die duurzaamheid hoog in het vaandel hebben staan' dan ook aan als met afstand de meest besproken trend in beleggingsland in 2020.[103] De Nederlandse regering is al geruime tijd bezig met mogelijkheden om geldstromen naar duurzamere doeleinden te leiden. De belangrijkste wetten en regels op dit gebied komen echter van de Europese Unie, en worden op dit moment samengevat in het actieplan Financing Sustainable Growth.[104] Het voornaamste doel van dat plan is 'kapitaalstromen heroriënteren in de richting van duurzame investeringen om duurzame en inclu-

100 Art. 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119. Zie verder Koning e.a. 2023, p. 82-83.
101 COM(2021)550. Zie ook art. 4 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.
102 De Serière 2020, p. 55.
103 Het Financieele Dagblad 2020.
104 COM(2018)097.

sieve groei te bewerkstelligen'.[105] Op basis van het actieplan zijn wetten en regels tot stand gekomen die onder meer zijn bedoeld om duurzame financieringen te stimuleren, een gemeenschappelijke taal voor duurzame financieringen vast te stellen en transparantie te vergroten.

De Europese Unie heeft de SFDR[106] en de Taxonomieverordening[107] in het leven geroepen om een eenduidig begrip van bepaalde duurzame economische activiteiten vast te stellen en informatievoorziening te verbeteren. Onder het toepassingsbereik van de SFDR vallen financiëlemarktdeelnemers en bepaalde financiële adviseurs, ongeacht of zij zich op duurzaamheid richten.[108] De SFDR is op 10 maart 2021 van toepassing geworden en legt de partijen die binnen zijn toepassingsbereik vallen rapportage- en transparantieverplichtingen op. Door deze rapportage en transparantie kunnen eindbeleggers beter rekening houden met duurzaamheidsdoelen. Als een product als groener wordt gepresenteerd, moet op grond van de SFDR gedetailleerde informatie openbaar worden gemaakt om die claim te onderbouwen.[109] De SFDR hangt nauw samen met de Taxonomieverordening, die een uitgebreid duurzaamheidswoordenboek bevat. Deze verordening heeft als doel om communicatie over ecologisch duurzame financiële producten binnen de Europese Unie te harmoniseren. Lidstaten zijn verplicht om bij nationale voorschriften voor communicatie over dergelijke producten het systeem van de Taxonomieverordening te gebruiken.[110] De Taxonomieverordening biedt een toetsingskader om te beoordelen welke economische activiteiten kwalificeren als ecologisch duurzaam.[111] Het doel van deze verordening wordt onder meer in considerans 11 omschreven:

> 'Het beschikbaar stellen van financiële producten waarmee ecologisch duurzame doelstellingen worden nagestreefd, is een doeltreffende manier om particuliere beleggingen naar duurzame activiteiten toe te leiden. Voorschriften voor het in de markt zetten van financiële producten of bedrijfsobligaties als ecologisch duurzame beleggingen, waaronder door de lidstaten en de Unie vastgestelde voorschriften op grond waarvan financiëlemarktdeelnemers en uitgevende instellingen nationale labels mogen gebruiken, strekken ertoe het beleggersvertrouwen en het bewustzijn over de milieueffecten van die financiële producten of bedrijfsobligaties te vergroten, zichtbaarheid te creëren en bezorgdheden in verband met greenwashing aan te pakken.'

105 COM(2018)097, par. 1.
106 Verordening (EU) 2019/2088.
107 Verordening (EU) 2020/852.
108 Art. 1 en 2 Verordening (EU) 2019/2088.
109 Zie met name art. 7 Verordening (EU) 2019/2088. Zie verder Jurgens-Boot & Wisse 2023a, p. 515.
110 Art. 4 Taxonomieverordening.
111 Verordening (EU) 2020/852.

Om een economische activiteit als ecologisch duurzaam te kwalificeren, moet op grond van artikel 3 Taxonomieverordening aan vier voorwaarden cumulatief worden voldaan. Ten eerste moet een product 'substantieel bijdragen' aan een van de milieudoelstellingen die in de richtlijn worden genoemd.[112] Deze milieudoelstellingen zijn (a) de mitigatie van klimaatverandering; (b) de adaptatie aan klimaatverandering; (c) het duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen; (d) de transitie naar een circulaire economie; (e) de preventie en bestrijding van verontreiniging; (f) de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen.[113] De economische activiteit mag ten tweede geen 'ernstige afbreuk doen aan' de andere milieudoelstellingen; ook wel het principe van *do no significant harm* genoemd.[114] De derde voorwaarde is dat de economische activiteit moet zijn verricht in lijn met minimumstandaarden op het gebied van arbeidsomstandigheden, mensenrechten en omgang met lokale gemeenschappen.[115]

De vierde voorwaarde om een economische activiteit als ecologisch duurzaam aan te merken is dat aan de screeningscriteria van de Europese Commissie moet worden voldaan.[116] Dit is een proces dat behoort te worden gebruikt om te bepalen of sprake is van het voornoemde 'substantieel bijdragen' en 'ernstig afbreuk doen aan' de in de Taxonomieverordening genoemde milieudoelstellingen. Deze screeningscriteria worden per milieudoelstelling vastgelegd. De Taxonomieverordening heeft met name maatschappelijke aandacht gekregen door het proces rondom het vaststellen van deze criteria. Lidstaten raakten in dat proces in een discussie over welke producten en diensten als ecologisch duurzaam kwalificeren. Met name de discussies over de bestempeling van investeringen in gas- en kerncentrales haalden regelmatig de nieuwsmedia.[117] Respectievelijk Duitsland en Frankrijk wilden deze investeringen als groen bestempeld krijgen, omdat zij voor hun energievoorziening voor een groot deel van deze energiebronnen afhankelijk zijn. Bij hen bestond de vrees dat moeizaam privaat geld voor deze energiebronnen op te halen zou zijn als zij niet als economisch duurzaam zouden worden gekwalificeerd.[118] Uiteindelijk zijn zowel investeringen in gascentrales als in kerncentrales door de Europese Unie als ecologisch duurzaam bestempeld.[119] Dit soort discussies laten zien dat de definities in dit soort duurzaamheidswetgeving soms eerder politiek dan wetenschappelijk gekleurd zijn. Greenpeace is in april 2023 een

112 Art. 3 sub a Verordening (EU) 2020/852.
113 Art. 3 sub a en 9 Verordening (EU) 2020/852.
114 Art. 3 sub b Verordening (EU) 2020/852. Zie verder De Galan & Pijl 2022, p. 6.
115 Art. 3 sub c Verordening (EU) 2020/852.
116 Art. 3 sub d Verordening (EU) 2020/852.
117 Zie bijv. Van de Weijer 2021, Peeperkorn 2021, Peeperkorn 2022 en Baurichter 2021a.
118 Van der Wiel 2022
119 Cats & Schiffers 2022.

procedure gestart bij het Hof van Justitie om kwalificaties van investeringen in gas- en kerncentrales aan te vechten.[120]

Het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten wijst de AFM aan als toezichthouder op de SFDR en de Taxonomieverordening.[121] Dit betekent dat de AFM op grond van artikel 5 lid 1 van dat besluit een boete kan opleggen ter zake van overtredingen van voorschriften uit de SFDR. Deze boete kan onder bepaalde omstandigheden ingevolge artikel 1:81 Wft oplopen tot EUR 5 miljoen. Op dit moment lijkt publiekelijk nog niets bekend over dergelijke boetes of relevante onderzoeken van de AFM op grond van deze verordeningen. De voorzitter van de AFM zei in 2021 vooralsnog terughoudend te willen zijn met handhaving. Zij wilde niet meteen gaan 'handhaven met een hakbijl', omdat het volgens haar in veel gevallen nog onduidelijk is hoe moet worden gerapporteerd over duurzaamheid. Zij stelt: 'In deze fase helpen we de vermogensbeheerders nog. We zeggen: je hoeft niet direct een tien te halen. We verwachten wel dat je in beweging komt.'[122] Gezien deze houding van de AFM, is het aannemelijk dat de eerste Nederlandse boetes voor overtredingen van de SFDR en de Taxonomieverordening nog even op zich zullen laten wachten.

De SFDR en Taxonomieverordening zijn bedoeld om transparantie en rapportage te bevorderen en niet zonder meer om ook meer groene financiële producten op de markt te brengen. De AFM signaleert dat partijen voorzichtiger zijn geworden met duurzaamheidsclassificaties na de invoering van de SFDR.[123] De markt voor groene beleggingen is zelfs behoorlijk uitgedund na de invoering ervan, zo concluderen onderzoekers van de Global Sustainable Investment Alliance.[124] In het verlengde hiervan klinken ook kritische geluiden over de toename aan dit soort regelgeving over duurzaamheidsclassificaties. Miltenburg stelt bijvoorbeeld dat emittenten minder geneigd kunnen zijn om groene obligaties op de markt te brengen als de regulatoire lasten daarvan significant groter zijn dan bij reguliere emissies van obligaties.[125] Andere auteurs wijzen op het gevaar van *greenhushing*, waarbij bedrijven terughoudender worden in het delen van informatie over de duurzaamheid van hun bedrijf, producten of diensten, vanwege de risico's voor aansprakelijkheid en reputatieschade die dergelijke informatievoorziening met zich zou kunnen brengen.[126]

120 Greenpeace European Unit 2023.
121 Art. 2 sub ac en ad Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten.
122 Kalse & Beunderman 2021.
123 AFM 2022.
124 Baurichter 2021b.
125 Van Miltenburg 2021, p. 29.
126 Zie bijv. Engelhard 2023, p. 1470.

2.3.3.3 CSRD en CSDDD

Meerdere lidstaten van de Europese Unie riepen al enige tijd op tot verplichtingen voor bedrijven om te rapporteren over hun duurzaamheidsprestaties.[127] Dergelijke oproepen hebben uiteindelijk geleid tot de CSRD, die op 6 januari 2023 van kracht werd.[128] Deze wet verplicht bepaalde ondernemingen om in hun bestuursverslag te rapporteren over verschillende onderwerpen die veelal worden aangeduid als ESG, waaronder hun impact op klimaatverandering.[129] De CSRD kent een gestaffelde inwerkingtreding, waarbij eerst de grootste ondernemingen verplicht worden om tot dergelijke verslaggeving over te gaan. De richtlijn is vanaf boekjaar 2024 van toepassing op bedrijven die binnen de reikwijdte van de Non-Financial Reporting Directive[130] vallen, en zal in de daaropvolgende jaren ook gaan gelden voor andere bedrijven.[131] Zij zijn verplicht om in hun bestuursverslag informatie op te nemen die nodig is om de impact van de onderneming op verschillende duurzaamheidsonderwerpen te begrijpen. Daarbij moeten zij ook aandacht besteden aan hoe deze onderwerpen de ontwikkeling, prestaties en positie van de onderneming raken.[132] Op het gebied van klimaatverandering is het interessantst dat het bestuursverslag een klimaattransitieplan moet bevatten waarin de onderneming uitlegt hoe de bedrijfsstrategie verenigbaar is met het doel van het Akkoord van Parijs om te streven naar een mondiale temperatuurstijging van minder dan 1,5 graden Celsius.[133]

Ondernemingen die binnen het toepassingsbereik van de CSRD vallen moeten daarnaast in hun bestuursverslag informatie opnemen over de mate waarin hun activiteiten als ecologisch duurzaam kunnen worden aangemerkt. De CSRD sluit voor de definitie van ecologisch duurzaam aan bij de Taxonomieverordening.[134] Deze en andere verplichtingen uit de CSRD brengen grote gevolgen teweeg voor ondernemingen die binnen de reikwijdte van die wet vallen. Veel bedrijven zijn op dit moment al verplicht om ook over bepaal-

---

127 Zie bijv. Baks, Van Dijk & Hijink 2022.
128 Richtlijn (EU) 2022/2464.
129 Zie verder De Kluiver 2023, p. 300-301.
130 Richtlijn 2014/95/EU.
131 Art. 5 CSRD.
132 Art. 19a Verordening (EU) 2022/2464.
133 Art. 19a lid 2 onder (iii) Verordening (EU) 2022/2464, waaruit volgt dat de volgende informatie moet worden opgenomen: '[P]lans of the undertaking, including implementing actions and related financial and investment plans, to ensure that its business model and strategy are compatible with the transition to a sustainable economy and with the limiting of global warming to 1,5 °C in line with the Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted on 12 December 2015 [...] and the objective of achieving climate neutrality by 2050 as established in Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council [...], and, where relevant, the exposure of the undertaking to coal-, oil- and gas-related activities.'
134 Art. 8 lid 1 Verordening (EU) 2020/852.

de niet-financiële informatie te rapporteren, maar de CSRD zorgt voor een grote mate aan kwalitatieve data die moet worden toegevoegd aan de jaarstukken, die van oudsher met name kwantitatief van aard waren. In de literatuur is dan ook veelvuldig gediscussieerd over hoe ondernemingen ervoor moeten zorgen dat zij in overeenstemming met de CSRD handelen.[135] Met name grotere ondernemingen vallen binnen het toepassingsbereik van de CSRD. Deze grote bedrijven moeten echter ook onderzoek in hun toeleveringsketen doen om hun impact te beoordelen. Door dat onderzoek is de verwachting dat ook kleinere bedrijven met de CSRD te maken krijgen.[136] De Europese Unie is gekomen tot verduidelijking van enkele open normen in de CSRD, waarvan de ESRS de belangrijkste is.[137]

Een wet die vaak in een adem wordt genoemd met de CSRD, is de CSDDD.[138] De Europese Unie wil door middel van die wet ondernemingen met een grote omvang[139] dwingen om gepaste zorgvuldigheid, oftewel *due diligence*, te betrachten op de terreinen van milieu, klimaat en mensenrechten. De ondernemingen die binnen de reikwijdte van deze wet vallen moeten negatieve gevolgen van hun bedrijfsvoering op deze terreinen beperken, hoewel klimaatverandering is uitgesloten van de meeste verplichtingen. Voor klimaatverandering is wel een andere bepaling in het leven geroepen, te weten artikel 22 CSDDD. Dit artikel is bedoeld om ondernemingen te verplichten om een klimaattransitieplan op te stellen, en dat vervolgens ook uit te voeren. Het is dan ook getiteld 'Combatting climate change' en luidt:

> 'Member States shall ensure that companies [...] adopt and put into effect a transition plan for climate change mitigation which aims to ensure, through best efforts, that the business model and strategy of the company are compatible with the transition to a sustainable economy and with the limiting of global warming to 1.5 °C in line with the Paris Agreement and the objective of achieving climate neutrality [...] including its intermediate and 2050 climate neutrality targets, and where relevant, the exposure of the company to coal-, oil- and gas-related activities.'

Over de verhouding tussen deze verplichting uit de CSDDD en de voornoemde verplichtingen uit de CSRD zijn reeds enkele publicaties verschenen.[140] De mate waarin deze CSDDD iets toevoegt ten opzichte van de CSRD wordt daarin weleens in twijfel getrokken. Er is dan ook opgeroepen om te verduidelijken hoe de CSRD en de CSDDD zich tot elkaar verhouden en meer duidelijkheid te scheppen over de verplichtingen tot een klimaattransitieplan die beide

135 Zie bijv. Kozlowski, Tutkun & Schroder-van Oorschot 2023.
136 Jurgens-Boot & Wisse 2023a, p. 514 en Jurgens-Boot & Wisse 2023b, p. 83.
137 Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772.
138 Richtlijn (EU) 2024/1760.
139 Gedefinieerd in art. 2 Richtlijn (EU) 2024/1760.
140 De Kluiver 2023, p. 305.

richtlijnen in het leven roepen.[141] Op basis van de teksten van de CSRD en CSDDD, heeft laatstgenoemde wel degelijk een toegevoegde waarde. Waar de CSRD immers enkel rept van het opnemen van een klimaattransitieplan, zijn ondernemingen op basis van de CSDDD ook verplicht om dat plan in uitvoering te brengen. Zoals ook bij de CSRD, zullen de verplichting uit de CSDDD doorvloeien naar de kleinere bedrijven in de waardeketen van de bedrijven binnen het toepassingsbereik van de CSDDD vallen. Deze kleinere bedrijven zullen immers naar verwachting geregeld door de grote bedrijven worden verzocht of gedwongen om informatie aan te leveren die voor de CSDDD-rapportage van laatstgenoemden van belang is.[142]

Lidstaten zijn verplicht om toezichthouders voldoende middelen in handen te geven om naleving van de CSDDD in de gaten te houden. Dit lijkt echter slechts de *due diligence*-verplichtingen te omvatten en niet de klimaattransitieplanverplichting uit artikel 22 CSDDD.[143] Over het toezicht op deze verplichting stelt de wet: 'Member States shall require the supervisory authorities to supervise the adoption and design of the transition plan for climate change mitigation in accordance with the requirements provided for in Article 22(1).'[144] De Europese wetgever lijkt op basis van deze bepaling dus alleen van lidstaten te verlangen dat de toezichthouder controles uitvoert op het aannemen en de opzet van klimaattransitieplannen. Tegelijkertijd stelt artikel 27 CSDDD dat lidstaten regels in het leven moeten roepen op basis waarvan boetes kunnen worden opgelegd voor overtredingen van de CSDDD. De maximumgeldboetes die op overtredingen van de CSDDD worden gesteld mogen zelfs niet lager zijn dan 5 procent van de wereldwijde omzet van het bedrijf in het jaar voorafgaand aan de boete.[145] Op basis van de tekst van artikel 27 CSDDD lijkt deze verplichting ook voor overtredingen van de klimaattransitieplanplicht te gelden.[146] Het is waarschijnlijk en haast noodzakelijk dat de Europese Commissie een toelichting op deze en andere bepalingen van de CSDDD zal publiceren.[147]

De reikwijdte en het moment van inwerkingtreding van de CSRD en de CSDDD stonden bij het afronden van dit boek weer ter discussie. De Europese Unie streeft ernaar het bedrijfsleven tegemoet te komen door bepaalde duurzaamheidswetten, waaronder de CSRD en de CSDDD, te versimpelen. Dit wordt gedaan door middel van de zogenaamde Omnibuswet. Waar in dit kader aanvankelijk louter werd gesproken van een versimpeling, heeft de Europese Commissie op 26 februari 2025 een voorstel voor de Omnibuswet

141 Arons & Lokin 2023 en Roessingh e.a. 2023.
142 Verbruggen & Van Vliet 2023, p. 281.
143 Art. 25 lid 1 Richtlijn (EU) 2024/1760.
144 Art. 25 lid 1 Richtlijn (EU) 2024/1760.
145 Art. 27 lid 4 Richtlijn (EU) 2024/1760. Zie verder De Kluiver 2024, p. 154.
146 Vgl. De Kluiver 2024, p. 155.
147 Vgl. De Kluiver 2024 en Bleeker 2024.

gedaan waarmee de twee wetten ook behoorlijk zouden worden ingeperkt.[148] Bepaalde belangrijke verplichtingen worden bijvoorbeeld minder vergaand gemaakt en bedrijven wordt meer tijd gegund voordat zij moeten rapporteren.

Op het gebied van klimaatverplichtingen zijn met name de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van het klimaattransitieplan opvallend. Op basis van de CSDDD zouden ondernemingen verplicht worden om zo'n plan op te stellen en vervolgens ook daadwerkelijk uit te voeren. De Europese Commissie stelt nu voor om de uitvoeringsplicht te schrappen.[149] Hoewel het buiten kijf staat dat de CSRD en CSDDD zullen blijven gelden, staat hun precieze impact door dit wetgevingstraject weer ter discussie. Aangezien de Europese Raad en het Europese Parlement waarschijnlijk nog invloed zullen hebben op de Omnibuswet, zijn de gevolgen van dit traject nog ongewis. Om die reden wordt in dit onderzoek uitgegaan van de teksten van CSRD en CSDDD zoals deze oorspronkelijk zijn aangenomen in respectievelijk Richtlijn (EU) 2022/2464 en Richtlijn (EU) 2024/1760. De Nederlandse implementatie van deze wetten ligt ook stil door deze Brusselse discussies.[150] De stand van die implementatie, en de plaats die het strafrecht daarin wordt gegeven, wordt bediscussieerd in subparagraaf 5.3.4.3.

2.3.4 Nederlands klimaatrecht

2.3.4.1 Nederlandse klimaatwet- en -regelgeving

Mede op basis van de voornoemde normen uit het internationaal en Europees recht, kent Nederland inmiddels een breed scala aan klimaatwetten en -regels. Op dit moment wordt de basis daarvan gevormd door de Klimaatwet van 2 juli 2019, die op 1 januari 2020 in werking is getreden. Die wet biedt een

148 COM(2025)81. Zie voor een reactie van de Nederlandse regering *Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 4012.

149 COM(2025)81, p. 41. De Nederlandse regering heeft in *Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 4012, p. 12-13 als volgt op dit voorstel gereageerd: 'De CSDDD bevat de verplichting voor ondernemingen om een klimaattransitieplan op te stellen en hun uiterste best te doen het uit te voeren. De uitvoeringsplicht wordt nu geschrapt, om de verplichting meer in lijn te brengen met de CSRD en meer juridische duidelijkheid te scheppen. Het kabinet steunt dit voorstel. De verplichting om een klimaatplan op te stellen, jaarlijks te updaten en om er acties in op te nemen, waarborgt de verantwoordelijkheid van bedrijven om een bijdrage te leveren aan het tegen gaan van klimaatverandering. Dit bevordert bovendien transparantie richting de markt, wat ondernemingen kan stimuleren om het plan daadwerkelijk uit te voeren. Wel zal het kabinet de Commissie oproepen om (i) te verduidelijken hoe ondernemingen moeten onderbouwen dat sprake is van in lijn zijn met 1,5 °C en klimaatneutraliteit, en (ii) te verduidelijken hoe van ondernemingen verwacht wordt dat zij hun transitieplan naar beste vermogen uitvoeren, ondanks dat het omnibusvoorstel dit niet verplicht.'

150 Besluitenlijst van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van donderdag 20 februari 2025, p. 2-3 en *Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 4012.

kader voor de ontwikkeling van beleid dat is bedoeld om de Nederlandse broeikasgasemissies terug te dringen. Overeenkomstig de Europese klimaatwet streeft Nederland ernaar om uiterlijk 2050 klimaatneutraal te zijn.[151] Als tussendoel formuleert de Klimaatwet dat Nederland ernaar streeft om in 2030 55 procent minder broeikasgassen te emitteren dan in 1990.[152] Deze percentages moeten worden gezien als streefdoelen. In het wetgevingsproces voor de totstandkoming van de Klimaatwet heeft de wetgever duidelijk willen maken dat het niet om extern afdwingbare normen gaat. Het doel voor 2050 is dan ook verwoord op een manier om iedere vorm van juridische afdwingbaarheid te vermijden. Het tussendoel van 2030 is zowaar nog zwakker vormgegeven, namelijk in de vorm van een streefwaarde. In de literatuur wordt terecht betreurd dat de regering zich niet heeft durven wagen aan juridisch bindende klimaatdoelen. Enkele buitenlandse wetten, zoals de Britse en Duitse klimaatwetten, kennen juist wel bindende doelstellingen. De juridische afdwingbaarheid van klimaatdoelen kan hun effectiviteit doen toenemen.[153]

Ten minste iedere vijf jaar stelt de Nederlandse overheid een klimaatplan vast.[154] Dat gebeurde ingevolge artikel 4 lid 1 Klimaatwet voor het eerst in 2019. Dat plan bevat onder meer een beschouwing over de meest recente wetenschappelijke inzichten omtrent het beperken van klimaatverandering,[155] de maatregelen die zijn getroffen om de emissiedoelstellingen uit de Klimaatwet te bereiken[156] en de maatregelen die worden getroffen om het aandeel hernieuwbare energie en de besparing op het primaire energiegebruik te stimuleren.[157] Het PBL komt op grond van artikel 6 Klimaatwet ieder jaar met een KEV, een wetenschappelijk rapport over de gevolgen van het gevoerde klimaatbeleid in het voorafgaande kalenderjaar. Edities van de KEV worden in verschillende paragrafen van dit onderzoek aangehaald. Het rapport bevat een omschrijving van de Nederlandse emissies van broeikasgassen per sector en de ontwikkelingen en maatregelen die invloed hebben gehad op de Nederlandse uitstoot.[158] De Minister van Economische Zaken en Klimaat zendt de KEV jaarlijks op de Klimaatdag, de vierde donderdag van oktober, aan de Staten-Generaal.[159]

De basis voor het Nederlandse klimaatbeleid is verder uitgewerkt in verschillende wetgevingsinstrumenten. De Nederlandse overheid heeft op veel plaatsen aangegeven dat het normeren van de broeikasgasuitstoot van het

151 Art. 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.
152 Art. 2 lid 2 Klimaatwet.
153 *Kamerstukken II* 2017/18, 34534, nr. 10, p. 7. Zie verder Backes 2020, p. 232-233 en Vos & Van 't Lam 2018, p. 506.
154 Art. 3 en 4 Klimaatwet.
155 Art. 3 lid 2 sub d Klimaatwet.
156 Art. 3 lid 2 sub a Klimaatwet.
157 Art. 3 lid 2 sub c Klimaatwet.
158 Art. 3 lid 3 Klimaatwet.
159 Art. 7 lid 1 Klimaatwet.

bedrijfsleven een belangrijk onderdeel uitmaakt van het Nederlandse klimaatbeleid.[160] Deze normering vindt met name plaats door het aannemen van wetten en regels waarmee de uitstoot van bepaalde bedrijven en activiteiten aan banden wordt gelegd. Het Coalitieakkoord voor Rutte-IV leek te willen komen tot meer bindende normen voor het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door middel van maatwerkafspraken: 'Niet op basis van vrijblijvendheid, maar op basis van stevige, bindende maatwerkafspraken zorgen we ervoor dat de Nederlandse industrie in Europa en wereldwijd de duurzame norm stelt. Daarmee versterken we het vestigingsklimaat en behouden we duurzame werkgelegenheid voor Nederland.'[161] Dergelijke normering, en dan met name de potentiële strafrechtelijke handhaving daarvan, komt op veel plaatsen in dit onderzoek terug. Alvorens op het strafrecht in te gaan, is voor dit onderzoek echter ook enige kennis vereist over Nederlandse civielrechtelijke klimaatrechtszaken, die hierna zullen worden toegelicht.

2.3.4.2 Nederlandse klimaatrechtszaken

Naast wet- en regelgeving, wordt het Nederlandse klimaatrecht in belangrijke mate vormgegeven door klimaatjurisprudentie. De meest in het oog springende juridische procedure op dit gebied is de Urgenda-zaak. De Hoge Raad wees op 20 december 2019 het Urgenda-arrest, waarmee hij het arrest van het Hof Den Haag bekrachtigde dat de Staat dwong om de uitstoot van broeikasgassen eind 2020 te hebben verlaagd tot ten minste 25 procent ten opzichte van 1990.[162] Deze uitspraak nam de vrijblijvendheid van het klimaatbeleid van de Nederlandse overheid voor een belangrijk gedeelte weg. De procedure liet immers zien dat Nederland grotendeels vrij is om klimaatmaatregelen te kiezen, maar daarbij wel verplicht is om bepaalde reductiedoelstellingen te halen. Deze zienswijze is in lijn met het hiervoor aangehaalde uitgangspunt dat volgt uit het later gewezen Klimaseniorinnen-arrest van het EHRM. Nu het Urgenda-arrest heeft gezorgd voor relevante piketpalen voor het Nederlandse klimaatbeleid, is een omschrijving van het arrest van de Hoge Raad hier op zijn plaats.

De Hoge Raad begint in zijn uitspraak de overwegingen van het Hof Den Haag te herhalen over het feit dat klimaatwetenschappers het er al geruime tijd in grote mate over eens zijn dat de opwarming van de aarde niet mag toenemen met meer dan 2 graden Celsius. Later is het inzicht gerezen dat een veilige temperatuurstijging niet meer dan 1,5 graden Celsius mag bedragen. Mocht de aarde beduidend meer opwarmen dan 2 graden Celsius ten opzichte

160 Zie bijv. Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 mei 2020, kenmerk DGBI/20067904.
161 Coalitieakkoord 2021, p. 11.
162 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*) en Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*).

van het pre-industriële tijdperk, dan brengt dit wereldwijd desastreuze gevolgen teweeg. De Hoge Raad neemt de volgende opsomming van potentiële gevolgen over uit de conclusie van A-G Langemeijer en Wissink: 'overstromingen door zeespiegelstijging, hittestress door intensievere en langere hitteperiodes, toename van ziekten van de luchtwegen door verslechterde luchtkwaliteit, droogtes (met hevige bosbranden), toenemende verspreiding van infectieziekten, ernstige overstromingen als gevolg van overvloedige regenval alsmede verstoringen van de voedselproductie en de drinkwatervoorziening'.[163] De Hoge Raad neemt voorts van het Hof Den Haag over dat een ontoereikend klimaatbeleid alleen al in West-Europa zou leiden tot honderdduizenden slachtoffers in de tweede helft van deze eeuw.[164]

Na deze feitelijke vaststellingen, geeft de Hoge Raad een juridische kwalificatie van die feiten. Waar het Urgenda-vonnis van de Rechtbank Den Haag[165] nog grotendeels stoelde op onrechtmatige gevaarzetting, waren het Urgenda-arrest van het Hof Den Haag[166] en het Urgenda-arrest van de Hoge Raad[167] gebaseerd op artikel 2 en artikel 8 EVRM. De Hoge Raad bespreekt artikel 2 EVRM en artikel 8 EVRM tezamen, omdat in zaken van 'voor de omgeving gevaarlijke activiteiten' dezelfde maatregelen worden verwacht van verdragsstaten op basis van deze artikelen. De Hoge Raad oordeelt dat klimaatverandering een *real and immediate risk* teweegbrengt, waaronder een risico voor ernstige aantasting van het leven en welzijn van ingezetenen van Nederland. Bij zo'n risico zijn lidstaten van het EVRM verplicht om hun burgers te beschermen. De Hoge Raad beredeneert dan ook dat op de Staat positieve verplichtingen zouden rusten ingevolge artikel 2 en 8 EVRM, als klimaatverandering slechts een nationaal probleem zou zijn.[168] Het betreft hier echter geen nationaal, maar een mondiaal probleem. De Hoge Raad komt vervolgens tot het oordeel dat Nederland op grond van artikel 2 en 8 EVRM verplicht is om 'het zijne' te doen, ook al gaat het om een mondiaal probleem. De Hoge Raad komt tot dit oordeel op grond van verschillende argumenten afkomstig uit het internationale en nationale recht. Bij het internationale recht kijkt de Hoge Raad onder meer naar de voornoemde 'gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden' als omschreven in het VN-Raamwerkverdrag. De Hoge Raad haalt uit het nationale recht dat deelveroorzaking ook deelverantwoordelijkheid rechtvaardigt.[169]

---

163 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1(8) en PHR 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887, r.o. 2.1(vii).

164 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1(8). Zie ook Bleeker 2020b, p. 44-45.

165 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*).

166 Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*).

167 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).

168 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.6.2.

169 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.1-5.8. Zie ook Loth 2020, p. 89-93 en Wewerinke-Singh 2019, p. 55-59.

Nadat de Hoge Raad heeft vastgesteld dat op de Staat verplichtingen rusten om actie te ondernemen tegen klimaatverandering, is vervolgens de vraag welke actie de Staat moet ondernemen. De Hoge Raad moet vervolgens, met andere woorden, bepalen welk klimaatbeleid is vereist op grond van artikel 2 en 8 EVRM.[170] De reikwijdte van de verplichting om het zijne te doen wordt ingevuld met bevindingen uit het Fourth Assessment Report van het IPCC uit 2007, die later zijn besproken en overgenomen op verschillende internationale conferenties en in verschillende internationale akkoorden. Het Fourth Assessment Report becijfert dat de broeikasgasuitstoot van Annex I-landen, de meest geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, in 2020 25 tot 40 procent lager moet zijn dan in 1990, om de hoofddoelstelling uit het Akkoord van Parijs te kunnen bereiken. Deze emissiereductiedoelstelling is overgenomen in het Bali Action Plan dat tot stand kwam op de klimaatconferentie in Bali van 2007 en in besluiten die werden genomen op de klimaatconferentie in Cancún in 2010 en van Durban in 2011. Ook op de klimaatconferentie van Parijs in 2015 is de noodzaak van een emissiereductie van deze omvang uitgesproken.[171] Op basis daarvan komt de Hoge Raad dan ook tot het oordeel dat Nederland in 2020 ten minste een emissiedaling van 25 procent ten opzichte van 1990 moet realiseren.[172] Het is in dit kader interessant op te merken dat zowel Nederland als de Europese Unie zich eerder op het standpunt stelden dat een emissiereductie van 30 procent in 2020 vereist was.[173]

Met het Urgenda-arrest werd de Staat verplicht om de broeikasgasemissies eind 2020 te hebben verlaagd tot ten minste 25 procent ten opzichte van 1990. Het betreft daarmee een arrest met verstrekkende gevolgen. De Urgenda-zaak werd dan ook veelvuldig becommentarieerd. Aanvankelijk klonk in de nieuwsmedia een aanzienlijk aantal negatieve reacties. Er zou sprake zijn van een te activistische interpretatie van het EVRM[174] en een ontoelaatbare inbreuk op de *trias politica* door de rechtspraak.[175] Opvallend is dat het Urgenda-arrest van de Hoge Raad onder specialisten op het gebied van milieu-, staats- of bestuursrecht over het algemeen echter op weinig verontwaardiging kon rekenen. Pedersen merkt op dat het Urgenda-arrest 'adds very little to the doctrinal points of law developed over three decades by the ECtHR itself'.[176] Verder werden overwegingen van de Hoge Raad gekwalificeerd als 'minder verrassend dan het lijkt',[177] 'niet heel choquerend',[178] 'goed te begrijpen',[179]

170 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.4.1- 5.4.3.
171 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.1-7.2.11.
172 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.1-7.2.11 en 7.5.1-7.5.3.
173 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.3.2. Zie ook Schomerus 2020, p. 331.
174 Zie bijv. Sommer 2020.
175 Zie bijv. Buurman 2019.
176 Pedersen 2020, p. 230.
177 Loth 2020, p. 90.
178 Leijten 2020a, p. 99.

'alleszins begrijpelijk [...]'[180] en 'business as usual'.[181] Corstens en Kuiper vragen zich, nadat zij de overwegingen van de Hoge Raad hebben uiteengezet, af: 'Wat had de rechter, als je dit zo op een rij ziet staan, anders kunnen doen?'[182] Bleeker spreekt zelfs van een arrest dat in het licht van de klimaatwetenschap en internationale klimaatafspraken 'uiterst conservatief te noemen is'.[183]

De Hoge Raad kwam in het Urgenda-arrest tot een emissiereductieverplichting van ten minste 25 procent in 2020 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is geen einddoel; het is slechts een stap richting klimaatneutraliteit. Het is op grond van het Urgenda-arrest dan ook veilig aan te nemen dat de Staat ook na 2020 gehouden is aan bepaalde emissiereductiedoelen.[184] Het geleidelijk afbouwen van broeikasgasemissies richting klimaatneutraliteit past ook bij de insteek van het internationale klimaatbeleid, zoals verwoord in internationale en nationale klimaatdoelstellingen. Zo bepaalt het Akkoord van Parijs: 'The efforts of all Parties will represent a progression over time'.[185] De Nederlandse Klimaatwet stelt als doel om een kader te bieden voor 'de ontwikkeling van beleid gericht op het onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de emissies van broeikasgassen in Nederland.'[186] Om te bepalen of bepaalde tussentijdse emissiedoelen juridisch afdwingbaar zijn, moet met inachtneming van nationale en internationale afspraken en wetenschappelijke conclusies worden vastgesteld welk doel voor een bepaald jaar verplicht is.[187] Naast 2020 worden daarbij vaak doelen geformuleerd voor 2030 en 2050, waarvan enkele in het voorgaande werden besproken.

Voor dit onderzoek is het nog relevant om op te merken dat de naleving van het Urgenda-arrest door de Staat tekortschoot. Zowel het vonnis van de Rechtbank Den Haag als het arrest van het Hof Den Haag werd uitvoerbaar bij voorraad verklaard.[188] De Staat leek echter pas na bekrachtiging van dat arrest daadwerkelijk koers in te zetten richting een reductiedoelstelling van

179 Franken & Oosterloo, p. 108.
180 Sanderink 2020, nt. 3.
181 Tadema & Van der Weg 2020, p. 129.
182 Corstens & Kuiper 2021, p. 87.
183 Bleeker 2020b p. 51. Zie ook Tadema & Van der Weg 2020.
184 Zie ook *Handelingen II* 2019/20, 82, item 9, p. 16, waarin de Minister van Economische Zaken en Klimaat erkende: 'Omdat dat vonnis indirect een werking heeft op alle jaren daarna, tot in de eeuwigheid, moeten wij ervoor zorgen dat we dat niveau, 1990 min 25%, ook halen in de jaren daarna.'
185 Art. 3 Akkoord van Parijs.
186 Art. 2 lid 1 Klimaatwet.
187 Backes en Van der Veen 2020, nt. 6.
188 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), r.o. 5.3 en Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 66.

25 procent in 2020.[189] Gezien het feit dat het Urgenda-arrest van de Hoge Raad eind 2019 werd gewezen, was door de passiviteit van de Staat dan ook sprake van een krappe tijdspanne voor de naleving van het arrest. Om die reden werd verwacht dat ook 'pijnlijke maatregelen' door de Staat moesten worden genomen.[190] Uiteindelijk werd de Staat voor de naleving in 2020 sterk geholpen door de emissiegevolgen van de maatregelen ter bestrijding van de Coronacrisis.[191] In 2021 werd de grens van het Urgenda-arrest echter weer overschreden. Naleving van het arrest was volgens toenmalig demissionair staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat Yesilgöz in dat jaar zelfs 'geen halszaak'.[192]

De Urgenda-procedure is niet de enige Nederlandse klimaatrechtszaak die veel opzien baarde. Dit geldt namelijk ook voor de procedure waarin Milieudefensie vorderde dat Shell moest worden gedwongen om haar broeikasgasemissies versneld te reduceren.[193] Na de Urgenda-procedure, die leidde tot een reductieverplichting voor de Staat, werd in deze zaak nu ook een private partij aangesproken met als doel om een verplichte emissiereductie te bereiken. De vordering van Milieudefensie werd toegewezen in eerste aanleg, maar afgewezen in hoger beroep. De Rechtbank Den Haag beval Shell om haar koolstofdioxide-emissies in 2030 te hebben verlaagd met ten minste 45 procent ten opzichte van haar emissies in 2019, op grond van de zorgvuldigheidsnorm die volgt uit artikel 6:162 BW. De wetgever heeft de invulling van deze norm bewust opengelaten, waardoor de rechter een grote interpretatievrijheid heeft. Deze interpretatie vond in het Shell-vonnis plaats aan de hand van veertien factoren, waaronder bevindingen uit de klimaatwetenschap en bepalingen uit het EVRM en de Guiding Principles on Business and Human Rights van de VN. Voor de omvang van het gebod sloot de Rechtbank aan bij collectieve wereldwijde emissiedoelen waaruit blijkt dat koolstofdioxide-emissies tussen 2019 en 2030 met 45 procent moeten worden gereduceerd.[194] Een van de rechters stelde in haar mondelinge toelichting bij het vonnis: 'Voor [Shell] geldt hetzelfde als voor de wereld als geheel.' Deze beredenering bleef in hoger beroep niet in stand. Op 12 november 2024 oordeelde het Hof Den Haag dat de vorderingen van Milieudefensie alsnog moesten worden afgewezen, met name doordat de collectieve doelstelling van 45 procent onvoldoende grond

189 Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 27 maart 2020, kenmerk DGKE/20087634 waarin de Minister stelt: 'Ik zal de Kamer op een later moment informeren over hoe het kabinet invulling geeft aan de uitvoering van het vonnis', *Kamerstukken II* 2019/20, 32813, nr. 442, brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 20 december 2019, kenmerk DGKE-K/19312434, brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 24 april 2020, kenmerk DGKE-K/20126566 en Hoedeman & Winterman 2019.

190 Bleeker 2020b, p. 51.

191 Boot 2020.

192 Markus 2021.

193 De auteur van dit onderzoek was als advocaat van de eiser bij een gedeelte van deze procedure betrokken.

194 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 4.4.2.

zou vormen voor een individuele verplichting voor Shell. De voorzitter van het Hof lichtte dit in haar mondelinge samenvatting van het arrest als volgt toe: 'Een algemene norm is niet fijnmazig genoeg om op Shell van toepassing te zijn.'[195] Daarnaast luidde het oordeel in hoger beroep dat niet vast was komen te staan dat de gevorderde emissiereductieverplichting effectief zou zijn, waardoor het belang van Milieudefensie niet was komen vast te staan.[196]

De Urgenda-zaak heeft wereldwijd geleid tot veel soortgelijke klimaatzaken. Er wordt ook wel gesproken van het Urgenda-effect.[197] Nederland wordt wereldwijd gezien als een voorloper op het gebied van dit soort juridische procedures.[198] Naar aanleiding van het Shell-vonnis voorspelde de advocaat van Milieudefensie een lawine aan internationale klimaatzaken.[199] Deze zaken worden niet allemaal gewonnen, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van het Hof Den Haag in diezelfde Shell-procedure, en volgens sommigen moet de Shell-vonnis zelfs als internationale uitzondering worden gezien.[200] Het arrest in de Shell-zaak biedt echter verschillende aanknopingspunten voor verdere vormen van *climate litigation*.[201] Zo stelt het Hof vast dat bedrijven

195 Zie verder Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*). Zie r.o. 7.75, waarin het Hof Den Haag overweegt dat 'het toepassen van de algemene norm op Shell van 45% reductie per eind 2030 (of 35% of 25% in de subsidiaire en meer subsidiaire vorderingen) niet voldoende fijnmazig is. De norm is daarvoor ook niet bedoeld. Er zijn, in tegendeel, aanwijzingen dat per sector verschillende reductiepaden aangewezen zijn, en ook per land kunnen die verschillen.' Zie ook r.o. 7.79, waarin het Hof Den Haag vervolgt: 'Het hof onderkent dat Shell als grote oliemaatschappij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Hiervoor is geoordeeld dat ondernemingen en dus ook Shell een passende bijdrage moeten leveren aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering. Dat alleen rechtvaardigt echter niet om voorbij te gaan aan de bijzonderheden van de leveringsportefeuille van Shell en voorbij te gaan aan de hiervoor omschreven mogelijkheid dat een toename in de scope 3 emissies van Shell op kortere termijn per saldo zou kunnen leiden tot een wereldwijde lagere uitstoot. Om de algemene gemiddelde norm van 45% emissiereductie op Shell te kunnen toepassen, zou daarom aannemelijk moeten zijn dat het productaanbod van Shell en haar klantenbestand een afspiegeling is van het wereldwijde productaanbod en het wereldwijde klantenbestand (de afnemers van die producten). Dat is echter, naar Shell onweersproken en gemotiveerd heeft aangevoerd, niet het geval.' Zie ook r.o. 7.96, waarin het Hof Den Haag tot de volgende conclusie komt: 'Hoe zeer dus ook van Shell kan worden verlangd het hare bij te dragen aan het tegengaan van gevaarlijke klimaatverandering, de beschikbare cijfers geven het hof onvoldoende houvast om Shell te verplichten haar CO2-uitstoot in 2030 met een bepaald percentage te reduceren, zoals Milieudefensie c.s. hebben gevorderd.' Zie voor kritische analyses over dit punt en andere aspecten van de zaak in eerste aanleg bv. Fleurke & Smeehuijzen 2018, Aurer 2021, Van den Beukel 2021, Van Soest 2021 en Biesmans 2021.

196 Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.97-7.110.

197 Setzer & Vanhala 2019, p. 3.

198 Nelson 2022, p. 7.

199 Wilson 2021.

200 De Kluiver 2023, p. 317.

201 Als uitgangspunt wordt in Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 4.3 geformuleerd: 'Van Shell kan veel verwacht worden als het gaat om de verantwoordelijkheid zich te onthouden van inbreuken op de mensenrechten van anderen en het aanpakken van negatieve gevolgen op mensenrechtengebied waarin zij een aandeel heeft.'

op grond van mensenrechtenverdragen een verplichting hebben om een klimaatmitigatiebeleid te voeren en een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het behalen van de doelstellingen van het Akkoord van Parijs. Deze verantwoordelijkheid bestaat naast de publiekrechtelijke verplichtingen die op ondernemingen rusten op basis van klimaatwet- en -regelgeving.[202] Ook is het Hof kritisch over investeringen in nieuwe olie- en gasvelden, al waren door Milieudefensie in deze zaak geen eisen daaromtrent geformuleerd.[203]

Milieudefensie had na de uitspraak in eerste aanleg al onderzoek gedaan naar het klimaatbeleid van andere bedrijven. De natuurorganisatie vroeg bedrijven die zij als de grote Nederlandse vervuilers ziet om een klimaattransitieplan toe te sturen.[204] In januari 2024 maakte Milieudefensie bekend dat het na Shell ook ING zal aanspreken om een ambitieuzer klimaatbeleid af te dwingen. De dagvaarding in die procedure is ten tijde van het sluiten van dit onderzoek nog niet verstuurd of publiekelijk bekendgemaakt. Daardoor is de insteek van Milieudefensie in die procedure vooralsnog niet bekend. Deze kan echter waarschijnlijk al deels worden gedestilleerd uit een artikel over de juridische verplichtingen van banken op klimaatgebied, dat in april 2023 door twee van de advocaten van Milieudefensie werd gepubliceerd.[205] Daarnaast heeft Milieudefensie al een aansprakelijkstelling aan ING gestuurd, waaruit enkele eerste argumenten van de belangenorganisatie volgen.[206] Op basis van deze documenten lijkt Milieudefensie een vergelijkbare strategie met de Shell-procedure te kiezen, maar lijkt daarbovenop een beroep te worden gedaan op de bancaire zorgplicht.

Medio 2024 ontstond in Nederland wederom discussie over de wenselijkheid en het nut van dit soort klimaatrechtszaken. In haar oratie bepleitte Katan dat niet te grote verwachtingen aan dergelijke civiele rechtszaken moeten worden verbonden. Zij heeft voor klimaatmitigatie een grotere rol voor publiekrechtelijke normen en bijbehorend toezicht, dan voor aansprakelijkheids-

---

In r.o. 7.26 overweegt het Hof: 'Juist ondernemingen van wie de producten het klimaatprobleem mede teweeg hebben gebracht en die het in hun macht hebben aan de bestrijding daarvan een bijdrage te leveren, zijn tegenover andere bewoners van de aarde gehouden dat te doen, ook wanneer (publiekrechtelijke) regels daartoe niet zonder meer dwingen.'

202 Zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.24-7.27, waarin het Hof formuleert: 'Samenvattend is het hof van oordeel dat er op ondernemingen als Shell, die belangrijk bijdragen aan het klimaatprobleem en het in hun macht hebben aan de bestrijding daarvan een bijdrage te leveren, een verplichting rust om CO2-emissies te beperken teneinde gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, ook als die verplichting niet uitdrukkelijk in (publiekrechtelijke) regelgeving is neergelegd van de landen waarin de onderneming opereert. Ondernemingen als Shell, hebben daarmee een eigen verantwoordelijkheid bij het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs.'

203 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.61. Zie verder par. 4.4.3.4.3 van dit onderzoek.

204 Faber 2022.

205 Heemskerk & Cox 2023.

206 Milieudefensie 2024.

procedures tegen het bedrijfsleven.[207] Dit onderzoek is niet de plaats om deze discussie diepgaand voort te zetten. Bij deze discussie moet echter wel worden opgemerkt dat het IPCC heeft aangetoond dat klimaatrechtszaken wel degelijk invloed hebben gehad op klimaatbeleid.[208] Het is mede om deze reden logisch dat belangenorganisaties zullen doorgaan met juridische acties om hun doelen na te streven. Hun rol wordt in dit onderzoek nog meerdere keren toegelicht, waaronder de mogelijkheden die zij in het strafrecht hebben. Overigens zouden civielrechtelijke emissiebevelen als aan Shell in eerste aanleg van de Milieudefensie-procedure en aan de Staat in de Urgenda-procedure indirect ook strafrechtelijke gevolgen kunnen hebben, zoals verderop in dit boek wordt geanalyseerd (zie met name paragraaf 4.3.4.4).

2.3.5 Afrondende beschouwingen

Het klimaatrecht is complex, dynamisch en omvangrijk. Het bovenstaande gaf enkele algemene uitgangspunten van het klimaatrecht en een omschrijving van onderwerpen die van belang zijn voor de rest van dit onderzoek. Het strafrecht kwam in het voorgaande nog nauwelijks aan bod. Dat komt ten eerste omdat het strafrecht vooralsnog een beperkte rol is toebedeeld binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Daarnaast zijn de manieren waarop het strafrecht al wel wordt ingezet onderwerp van de volgende hoofdstukken van dit onderzoek. Uit de Shell-zaak en de Urgenda-zaak volgt dat het uitstoten van bepaalde hoeveelheden broeikasgassen onder bepaalde omstandigheden onrechtmatig kan zijn. In de volgende hoofdstukken zal worden nagegaan onder welke omstandigheden de emissies van broeikasgassen ook strafbaar zou kunnen zijn. Alvorens daar op in te gaan, is nog een terreinverkenning van een aantal onderwerpen vereist. Gezien de sterke verbondenheid tussen klimaat- en milieurecht,[209] is het op voorhand aannemelijk dat een eventueel klimaatstrafrecht grotendeels gebaseerd zal zijn op de regels van het milieustrafrecht. Om die reden wordt dat rechtsgebied in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.4 Nederlands materieel milieustrafrecht

2.4.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.5 werd toegelicht, is het aannemelijk dat een eventueel klimaatstrafrecht grotendeels zou aansluiten bij de bestaande regels van het

207 Van Lonkhuyzen 2024 en Katan 2024.
208 IPCC Working Group III 2022, p. 46.
209 Zie par. 1.5 van dit onderzoek.

milieustrafrecht. Om die reden is een uiteenzetting van de wetten en regels van het materieel milieustrafrecht vereist. Het milieustrafrecht heeft meerdere kenmerken die het onderscheiden van veel andere deelgebieden van het strafrecht. Het strafrecht is bedoeld om te reageren op gedrag dat ongewenst is, maar het is bij gedragingen die leiden tot milieuschade vaak niet eenvoudig om te bepalen of daarvan sprake is. Schade aan het milieu is namelijk veelal een bijproduct van industriële activiteiten die vanuit een sociaaleconomisch perspectief ook significante voordelen bieden. De milieuschadende neveneffecten zijn voor de milieuschadende ondernemingen veelal externe effecten, omdat zij zelf niet of nauwelijks door de schade worden getroffen. Het milieurecht dient ertoe om de ondernemer te dwingen om in zijn activiteiten rekening te houden met die neveneffecten, hetgeen voor een 'internaliseren van de externaliteit' zorgt.[210] Dit is een van de belangrijkste redenen waarom Nederland, sinds de jaren 60, het milieurecht kent.[211] Sinds die tijd is er, mede naar aanleiding van enkele grote milieu-incidenten, geleidelijk aan meer aandacht voor het milieurecht ontstaan.[212]

De reden om het strafrecht bij het milieurecht te betrekken is gelegen in zijn 'generaal- en speciaalpreventieve, conflictoplossende en normbevestigende werking'.[213] Hendriks definieert het milieustrafrecht als 'het gedeelte van het strafrecht dat betrekking heeft op overtreding van milieurechtelijke normen'.[214] Uit deze definitie volgt een van de belangrijkste kenmerken van het milieustrafrecht, te weten de afhankelijkheid van materiële normen uit het bestuursrechtelijke milieurecht. Deze administratieve afhankelijkheid wordt wel beschouwd als 'het belangrijkste kenmerk van het milieustrafrecht'.[215] De materieelstrafrechtelijke normen worden in het milieustrafrecht grotendeels niet in de bepaling zelf aangetroffen, maar worden vastgesteld door administratiefrechtelijke bepalingen. Het milieu wordt in beginsel dan ook alleen strafrechtelijk beschermd als sprake is van een schending van een bestuursrechtelijke norm. Als een verdachte handelde in overeenstemming met een administratiefrechtelijk voorschrift in wet, regel of vergunning, dan kan hij zich op de rechtvaardigende of strafuitsluitende werking daarvan beroepen.[216] Roef spreekt in dit kader van de 'verbestuurlijkte inhoud van de wederrechtelijkheid'.[217] Op deze administratieve afhankelijkheid bestaat al ten minste sinds

210 Faure 1990, p. 760. Zie ook Koopmans 1996, p. 310.
211 Voor een overzicht van de historische ontwikkelingen van het milieustrafrecht, zie Faure & Visser 1999, p. 40 en Faure, Oudijk & Schaffmeister, p. 18-20.
212 Faure & Visser 1999, p. 41 en Waling 1990, p. 1.
213 Waling 1990, p. 7.
214 Hendriks 2010, p. 3.
215 Koopmans 1996, p. 1 en Koopmans 2007, p. 63.
216 Faure & Visser 1999, p. 3-4. Zie Faure 1991 voor een verdere uiteenzetting van de gevolgen van de administratieve afhankelijkheid.
217 Roef 2001, p. 44.

de jaren 80 kritiek.[218] Deze kritiek wordt verderop in dit onderzoek nog meermaals toegelicht.

Het milieustrafrecht is om meerdere redenen van toenemend belang. Ten eerste accepteren burgers in steeds mindere mate dat industrieën vervuiling van hun leefomgeving veroorzaken. Zij spanden in de afgelopen jaren dan ook meerdere opzienbarende milieuzaken aan, waaronder een aantal strafrechtelijke. Voorbeelden hiervan zijn de aangiften tegen Tata Steel en Chemours, die in dit onderzoek meermaals worden behandeld. Daarnaast neemt de morele verontwaardiging over milieubeschadiging toe. Het strafrecht kan in bepaalde gevallen – met name door zijn sanctiearsenaal en expressieve karakter – gestalte geven aan dergelijke verontwaardiging. Ten derde is gedragsverandering nodig om een antwoord te bieden op talloze escalerende ecologische crises, waaronder klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit. Het strafrecht wordt van oudsher met gedragsverandering geassocieerd en zou daarom in dit kader een nuttig middel kunnen zijn. Deze trends zorgen ervoor dat het milieustrafrecht waarschijnlijk steeds meer aandacht zal krijgen en belangrijker zal worden.

In de onderstaande paragrafen wordt een schets van het Nederlandse materiële milieustrafrecht gegeven, met name met behulp van de werken van Waling uit 1990,[219] Koopmans uit 1996,[220] Faure en Visser uit 1999[221] en 2007[222] en Hendriks uit 2010.[223] Vanaf Waling wordt al opgemerkt dat milieu meer dan ooit in de belangstelling staat, en wordt kritiek op het materiële milieustrafrecht geuit. Het materiële milieustrafrecht kan in twee soorten worden onderverdeeld, namelijk het commuun milieustrafrecht en het bijzonder milieustrafrecht.[224] In de onderstaande subparagrafen worden deze soorten achtereenvolgens besproken. Vervolgens wordt stilgestaan bij de straffen en maatregelen die kunnen worden opgelegd en enkele knelpunten van het milieustrafrecht. Om dit alles in een perspectief te plaatsen, wordt eerst een theoretische achtergrond van het milieustrafrecht gegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat vervolging van milieugerelateerde feiten ook weleens plaatsvindt door gebruikmaking van strafbaarstellingen die zich buiten het milieustrafrecht bevinden. Het betreft dan met name gevallen waarin sprake is van fraude die verband houdt met milieuschadende activiteiten. Dit soort vervolging, die vaak plaatsvindt op basis van delicten als oplichting en valsheid in geschrift, wordt in paragraaf 5.3 verder toegelicht.

218 Faure & Visser 1999, p. 4.
219 Waling 1990.
220 Koopmans 1996.
221 Faure & Visser 1999, p. 41 en Waling 1990.
222 Faure & Visser 2007.
223 Hendriks 2010.
224 Zie verder Cnossen 2024b.

2.4.2 Milieustrafrechttheorie

Faure en Visser hebben een theoretisch model ontwikkeld aan de hand waarvan verschillende vormen van strafbaarstelling van milieuvervuiling kunnen worden onderverdeeld. Zij onderscheiden vier modellen voor strafbaarstelling van milieuverstoring. Het gaat om een model van abstracte gevaarzetting (model A), concrete gevaarzetting (model B), een model van autonome strafbaarstelling (model C) en een model van zorgplichten (model D).[225] Deze modellen kunnen helpen om de rest van deze paragraaf en enkele passages verderop in dit boek in perspectief te plaatsen, en worden daarom in de volgende alinea's achtereenvolgens toegelicht. In deze alinea's wordt ook aangegeven hoe bepaalde Nederlandse milieustrafbaarstellingen zich tot deze modellen verhouden. De precieze reikwijdte en werking van die delicten wordt verderop in deze paragraaf besproken.

Het model van abstracte gevaarzetting (model A) verwijst naar strafbaarstellingen die een bepaalde gedraging zonder meer strafbaar stellen. De gedraging in kwestie kan leiden tot een inbreuk op een bepaald rechtsgoed, maar de delictsomschrijving geeft zelf niet aan welk rechtsgoed het beoogt te beschermen. Faure en Visser zien dat deze strafbaarstellingen vaak eenvoudig zijn geformuleerd, bijvoorbeeld als een verbod op het handelen in strijd met voorschriften uit vergunningen of uitvoeringsbesluiten. Onder model A is het strafrecht een supplement of ondersteuningsmiddel van het bestuursrecht doordat het schendingen van het bestuursrecht incrimineert. Het strafrecht kent daarmee in model A een absolute administratieve afhankelijkheid.[226] De wetgever doet bij dit soort bepalingen vaak aan gelede normstelling. Daarbij is sprake van raamwetgeving in de vorm van algemeen opgestelde milieuwetten. De specifieke gedragsnormen die daarop zijn gebaseerd worden opgenomen in uitvoeringsbesluiten of vergunningen.[227] In het Nederlandse milieustrafrecht kwalificeren de milieustrafbaarstellingen via de WED als strafbaarstellingen volgens dit model. De mogelijke rol van abstracte gevaarzettingsdelicten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering wordt met name in subparagraaf 4.3.4.3 en paragraaf 5.2 geanalyseerd.

Strafbaarstellingen volgens model B zijn concrete gevaarzettingsdelicten. Zij vereisen een wederrechtelijke gedraging die heeft geleid tot een concreet gevaar voor een beschermd rechtsgoed. In tegenstelling tot een strafbaarstelling onder model A, moet dus niet slechts een bestuursrechtelijke regel zijn overtreden, maar moet ook een concreet gevaar voor milieuschade zijn ontstaan. Daarbij is niet vereist dat het gevaar zich heeft gemanifesteerd; het veroorzaken van een gevaar op schade is voldoende. Ook deze strafbaarstellingen kennen een wederrechtelijkheidsvereiste. De naleving van alle bestuursrechtelijke

225 Faure & Visser 2007 en Faure & Visser 1999. Zie ook Koopmans 2007, p. 67.
226 Faure & Visser 2007, p. 36-39 en Faure & Visser 1999, p. 53.
227 Faure & Visser 1999, p. 54.

voorschriften sluit strafrechtelijke aansprakelijkheid dus ook onder model B uit. Wederrechtelijkheid alleen is echter onvoldoende; er moet namelijk ook sprake zijn van een gevaar voor een beschermd rechtsgoed, dat verschilt per strafbaarstelling. Strafbaarstellingen onder model B kennen daarmee een relatieve administratieve afhankelijkheid, zo stellen Faure en Visser.[228] In het Nederlands strafrecht kwalificeren de milieustrafbaarstellingen van artikel 173a en 173b Sr als strafbaarstellingen volgens dit model. Subparagraaf 4.3.4.4 behandelt de mogelijke rol van concrete gevaarzettingsdelicten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Model C is bedoeld om het milieu te beschermen tegen zeer ernstige milieuvervuiling. Waar model A en B een administratieve afhankelijkheid kennen, wordt deze bij model C losgelaten. In dit model kan een (rechts)persoon strafrechtelijk aansprakelijk zijn ondanks het feit dat hij de bestuursrechtelijke regelingen of beschikkingen naleeft. Oftewel, 'het naleven van bestuursrechtelijke regelgeving of beschikkingen rechtvaardigt in die gevallen niet langer het handelen van de veroorzaker van de schade'.[229] Dit kan op zijn plaats zijn, vanuit de idee 'dat het handelen conform een bestuursrechtelijke beschikking bepaalde uiterst ernstige vormen van milieuverstoring nooit kan rechtvaardigen'.[230] Een dergelijke strafbaarstelling zou volgens Faure en Visser dus alleen mogen opgaan bij zeer vergaande milieuverstoring.[231] Zij zien dan ook als eerste vraag bij zo'n strafbepaling welke mate van schade bestanddeel uitmaakt van de delictsomschrijving. Opties daarbij zijn een bepaalde mate van schade aan de gezondheid, het milieu, of allebei.[232] Dit model doet denken aan de wereldwijde oproepen, voorstellen en wetten voor een strafbaarstelling van ecocide, die met name in paragraaf 5.4 ter sprake komen. Nederland kent op dit moment nog nauwelijks strafbepaling volgens dit model. Een zeldzaam voorbeeld hiervan is artikel 161quater Sr, dat bepaalde handelingen met radioactieve stoffen strafbaar stelt. De centrale bepalingen van het Nederlandse milieustrafrecht vallen echter niet onder model C.[233]

De bovenstaande modellen komen uit een werk uit 2007 van Faure en Visser. In een boek uit 1999 onderscheiden zij nog een vierde model, dat relevant is voor het onderwerp van dit onderzoek. Dit model D betreft namelijk zorgplichten. Zij definiëren een zorgplichtbepaling als 'een algemene verplichting voor de geadresseerde indien deze weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelen of nalaten het rechtsgoed waarop de betreffende wet zich richt mogelijk in gevaar wordt gebracht, tot het nemen van alle maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde

228 Faure & Visser 2007, p. 40-41 en Faure & Visser 1999, p. 227.
229 Faure & Visser 2007, p. 42.
230 Faure & Visser 2007, p. 42.
231 Faure & Visser 2007, p. 43 en Faure & Visser 1999, p. 281.
232 Faure & Visser 1999, p. 283.
233 Faure & Visser 2007, p. 44-48, Koopmans 2007, p. 68 en Faure & Visser 1999, p. 286-287.

het gevaar te voorkomen, zoveel mogelijk te beperken dan wel de gevolgen te beperken en ongedaan te maken'.[234] Het gaat daarbij om strafbaarstellingen van gedragingen waarvan de betrokkene wist of had moeten vermoeden dat daarvan gevaar voor het milieu zou kunnen ontstaan. Een betrokkene wordt dan geacht de maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd.[235] Ook dit type strafbaarstelling wordt weleens ingezet als het gaat om strafbaarstellingen van ecocide, zoals in paragraaf 5.4 wordt behandeld. Daarnaast kent Nederland sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 een groter aantal van dit soort milieuzorgplichten, die met name in subparagraaf 4.4.3.4 worden besproken.

2.4.3 Commuun milieustrafrecht

Het materiële strafrecht kan worden onderverdeeld in commuun en bijzonder strafrecht.[236] Het commune deel is te vinden in het Wetboek van Strafrecht. Voor het milieustrafrecht zijn daarin artikel 173a en 173b Sr verreweg de belangrijkste bepalingen.[237] Dit zijn delicten die grotendeels op het bestuursrecht zijn gebaseerd, maar tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden als onder meer sprake is van gevaar voor menselijk leven of de menselijke gezondheid. Artikel 173a en 173b Sr stellen het verrichten van bepaalde gedragingen strafbaar, en zijn daarom te beschouwen als commissiedelicten. Beide feiten kunnen echter ook door nalaten (omissie) worden begaan.[238] Deze strafbepalingen kennen enkele delictsbestanddelen die in de praktijk moeilijk kunnen worden bewezen. Om die reden leiden strafvervolgingen op basis van deze artikelen niet zelden tot een vrijspraak.[239] In de onderstaande alinea's worden de delictsbestanddelen van deze bepalingen toegelicht. Artikel 173a Sr luidt:

> 'Hij die opzettelijk en wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt, wordt gestraft:
> 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is;
> 2°. met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.'

234 Faure & Visser 1999, p. 322.
235 Koopmans 1996, p. 283.
236 Zie verder Cnossen 2024b.
237 Er zijn nog enkele andere delicten in het Wetboek van Strafrecht die verband houden met het milieu, waaronder art. 161quater, 161quinquies en 429 lid 4 Sr.
238 De Lange 2020, aant. 7.
239 Velthuis 2020, p. 138.

Uit het delictsbestanddeel 'opzettelijk' volgt dat het om een doleus delict gaat. In dat subjectieve bestanddeel schuilt het verschil tussen artikel 173a Sr en artikel 173b Sr. Het laatstgenoemde artikel is de culpoze variant op artikel 173a Sr. Opzet hoeft voor aansprakelijkheid op grond van artikel 173b Sr dus niet te worden bewezen, maar schuld kan volstaan. Opzet betekent het willens en wetens uitvoeren of nalaten van een bepaalde handeling. Als ondergrens geldt het voorwaardelijk opzet, waarbij sprake moet zijn van de bewuste aanvaarding van de aanmerkelijke kans dat een bepaald gevolg intreedt. Voor schuld volstaat een gemakkelijker te bewijzen variant, namelijk een verwijtbare aanmerkelijke onvoorzichtigheid; de pleger had anders moeten en kunnen handelen.[240] Het opzet (voor artikel 173a Sr) of de schuld (voor artikel 173b Sr) hoeft slechts te zijn gericht op de gedraging die in de aanhef van die artikelen wordt omschreven. Voor vaststelling van het opzet of de schuld is relevant dat de verdachte weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat hij de stof in de bodem, de lucht of het water brengt. Het opzet of de schuld heeft dus geen betrekking op de wederrechtelijkheid en hoeft evenmin gericht te zijn op de in sub 1° en 2° genoemde gevolgen.[241]

Een ander delictsbestanddeel wordt gevormd door het wederrechtelijkheidsvereiste. Als gevolg hiervan kunnen artikel 173a en 173b Sr slechts tot aansprakelijkheid leiden als de gedraging in strijd met het recht is. In de milieustrafrechtpraktijk betekent dit veelal dat 'zonder of in strijd met een vergunning' moet zijn gehandeld.[242] Over de reikwijdte en de betekenis van het wederrechtelijkheidsbestanddeel bestaat echter discussie. Enerzijds lijkt de wetgever met het vereiste te hebben gedoeld op overtredingen van publiekrechtelijk milieurecht. Dit zou betekenen dat alleen een overtreding van milieubepalingen uit wet- en regelgeving of van vergunningsvereisten zou volstaan. Anderzijds wordt in de literatuur betoogd dat uit recente jurisprudentie van de Hoge Raad een ruimere interpretatie van dit vereiste volgt. Daardoor zouden ook overtredingen van bijvoorbeeld civielrechtelijke geboden binnen de reikwijdte van deze strafbepaling kunnen worden gebracht.[243] Het belangrijkste praktische gevolg van dit delictsbestanddeel is dat geen aansprakelijkheid kan ontstaan voor gedrag dat conform vergunningvereisten is.

Daarnaast zijn de artikel 173a en 173b Sr bedoeld voor gevallen waarin 'gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar' ontstaat. Deze bepalingen zijn dus bedoeld om de mens en niet het milieu als zodanig te beschermen. Voor een veroordeling op grond van deze delicten is vereist dat daadwerkelijk

240 Zie verder De Hullu & Van Kempen 2024, p. 231-322.

241 Zie bijv. Hof Amsterdam 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5050. Zie ook De Lange 2020, aant. 9.

242 De Lange 2020, aant. 10a.

243 Van Eggen 2021. Zie verder par. 4.3.4.4 van dit onderzoek. Zie De Jong & Faure 2022, par. 4.3, Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826, r.o. 46 en HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368 voor een mogelijke nuancering van het absolute karakter van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht.

'gevaar te duchten is'. De gezondheid of het leven hoeft dus nog niet te zijn aangetast, maar er dient wel ten minste een reële kans te bestaan dat een zodanig gevolg intreedt. Daarbij geldt dat niet slechts de gemiddelde mens als maatstaf moet worden genomen, maar ook risicogroepen bij het oordeel moeten worden betrokken.[244] Het hoeft zelfs niet te gaan om gevaar voor mensen die op dit moment leven; ook toekomstige generaties zijn voor deze artikelen uit het Wetboek van Strafrecht relevant.[245] Het te duchten gevaar moet worden bepaald aan de hand van de daadwerkelijke omstandigheden, en dus niet aan de hand van de mogelijkheden. Het feit dat een stof gevaarlijk had kunnen zijn, leidt op zichzelf dan ook niet tot voldoende bewijs van te duchten gevaar.[246]

De wetgever heeft geen nadere specificatie gegeven van de aard van de stof die in de aanhef van de bepalingen wordt genoemd, maar het moet in elk geval een levensgevaarlijk middel zijn.[247] Voorbeelden in de jurisprudentie zijn zwavelwaterstof(gas) en asbest,[248] natriumchloride en amfetamine Doordat een aantal van de bestanddelen van artikel 173a en 173b Sr in de praktijk moeilijk kunnen worden bewezen, lijkt het Openbaar Ministerie niet graag te vervolgen op basis van deze artikelen. Zoals het hierna te bespreken voorbeeld laat zien kan bijvoorbeeld het aantonen van het gevaar voor de menselijke gezondheid een struikelblok vormen. Vervolging wordt dan ook vaker ingesteld op grond van andere milieudelicten.[249] Deze zijn te vinden in het bijzonder milieustrafrecht, dat in de volgende subparagraaf aan bod komt.

Een voorbeeld van een strafzaak op basis van deze bepalingen is een onderzoek naar Tank Cleaning Rotterdam in de jaren 90. Het bedrijf loosde in strijd met zijn vergunningen afvalwater in onder meer de Rotterdamse haven. Na die lozingen dreven dode vissen in het water en waren de algen van de walkant verdwenen. Het was echter niet mogelijk om aan te tonen dat gevaar voor schade aan mensen was ontstaan. Daardoor kon de zaak niet leiden tot een veroordeling op grond van artikel 173a of 173b Sr. Het Hof Den Haag overweegt dan ook in zijn arrest over deze casus: 'Dat dergelijke lozingen ernstige schade (kunnen) brengen aan het aquatisch milieu is voor het hof buiten twijfel, doch daarop ziet de onderhavige norm niet.'[250] Het feit dat de belangrijkste bepalingen uit het commune milieustrafrecht bedoeld zijn om de mens te beschermen, in plaats van het milieu als zodanig, kan op

244 Waling 1990, p. 47.
245 Zie verder Velthuis 2020.
246 De Lange 2020, aant. 10e.
247 De Lange 2020, aant. 10b.
248 Rb. Oost-Brabant 24 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1277, Hof Amsterdam 24 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV2831 en Rb. Rotterdam 15 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:225. Zie ook Velthuis 2020, p. 137.
249 Faure 2021, par. 2.2.
250 Hof Den Haag 17 april 1996, ECLI:NL:GHSGR:1996:AD2530.

terechte kritiek rekenen, zoals in dit onderzoek nog meermaals aan bod zal komen.[251]

2.4.4 Bijzonder milieustrafrecht

Naast het commune strafrecht omvat het materiële strafrecht ook het bijzonder strafrecht. Dit is het gedeelte van het strafrecht dat niet in het Wetboek van Strafrecht is ondergebracht. Voorbeelden van wetten met bijzonderstrafrechtelijke bepalingen zijn de Opiumwet en de Wegenverkeerswet 1994.[252] De belangrijkste van deze wetten voor het milieustrafrecht is de WED. Deze wet vangt aan met een opsomming van allerlei bestuurs- en civielrechtelijke voorschriften waarvan overtreding strafbaar is gesteld. Deze bepalingen zijn op zichzelf dus niet strafrechtelijk van aard, maar kunnen via de WED wel strafrechtelijk worden gehandhaafd. Artikel 1a WED bevat een opsomming van bepalingen uit milieuwetten waarvan overtreding strafbaar wordt gesteld, waaronder de Omgevingswet, de Wet milieubeheer, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Meststoffenwet.[253]

Niet alle bepalingen uit Nederlandse milieuwetten worden in de WED genoemd. De memorie van toelichting stelt dat de WED slechts milieubepalingen bevat die draaien 'om feiten die een directe aantasting van het milieu opleveren, dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen.'[254] Koopmans stelde in 2007 terecht vast dat dit criterium 'zeer ruim en feitelijk zelfs onjuist' wordt toegepast, en dat is nog altijd het geval.[255] De wetgever heeft in artikel 1a WED onder 1° de ernstigste milieudelicten ondergebracht. Onder 2° en 3° worden de minder ernstige delicten opgesomd, waar lagere straffen voor gelden. De delicten onder 1° en 2° gelden enkel als misdrijf als deze opzettelijk worden begaan; als het delict niet opzettelijk is begaan kwalificeert het als overtreding.[256] De delicten onder 3° zijn altijd overtredingen.[257] Dit onderscheid tussen misdrijven en overtredingen heeft gevolgen voor de sancties die op overtredingen van deze bepalingen kunnen volgen (zie subparagraaf 2.4.5).

De WED kent een andere wijze van strafbaarstelling dan het Wetboek van Strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht bevat omschrijvingen van gedragingen waarop de overheid met het strafrecht kan reageren. De WED bevat dergelijke omschrijvingen niet, maar verwijst louter naar bepaalde bepalingen uit andere wetten. De strafbaarstelling uit de WED geldt dan niet alleen voor die bepalin-

251 Zie par. 5.4 van dit onderzoek.
252 Zie Cnossen 2024b voor een achtergrond en overzicht van het bijzonder strafrecht.
253 Zie verder Cnossen 2024b, p. 154-155.
254 *Kamerstukken II* 1993/94, 23196, nrs. 1-3, p. 5 en 12. Zie verder Gritter 2019, p. 176-177.
255 Koopmans 2007, p. 70-71.
256 Art. 2 lid 1 WED.
257 Art. 2 lid 4 WED. Zie verder Huisman 2023, p. 288.

gen zelf, maar ook voor voorschriften die bij of krachtens die bepalingen zijn gesteld. Soms is de materiële norm dus niet opgenomen in de bepaling waarnaar de WED verwijst, maar moet worden gekeken naar de inhoud van AMvB's, ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen, vergunningen en ontheffingen die op basis van die bepalingen zijn ingesteld of verleend.[258] Het kan door deze gelede normstelling dan ook 'een heel gepuzzel' zijn om de relevante materiële norm te achterhalen.[259]

Een voorbeeld van een milieustrafzaak op basis van de WED is de vervolging van een grote afvalstoffenverwerker uit Varsseveld die in strijd met een verleende omgevingsvergunning accu's had opgeslagen. Deze accu's moesten volgens de vergunning in vloeistofdichte bakken op een droge plek worden bewaard. Dit voorkomt het weglekken van accuzuren, wat tot ernstige bodemverontreiniging kan leiden. De verdachte sloeg deze accu's echter op in de buitenlucht zonder enige bescherming. De vergunning in kwestie was verleend op grond van artikel 2.1 lid 1 onder e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Overtredingen van bepalingen die krachtens dat artikel zijn gesteld waren destijds aangemerkt als strafbaar feit via artikel 1a onder 1° WED. Door middel van deze gelede normstelling kan handelen in strijd met deze bestuursrechtelijke vergunning dus een strafrechtelijke respons krijgen. Deze en andere overtredingen leidden tot een boete van EUR 80.000 voor het bedrijf.[260]

2.4.5 Straffen en maatregelen

Het strafrecht staat met name bekend om de verregaande straffen en maatregelen die de overheid door middel van het rechtsgebied kan opleggen. De aard en omvang van de sancties in het milieustrafrecht zijn onder meer afhankelijk van de (rechts)persoon die vervolgd wordt en de strafbepaling in kwestie. Een veroordeling op grond van artikel 173a Sr kan leiden tot een gevangenisstraf van maximaal vijftien jaar of een geldboete van de vijfde categorie (op dit moment maximaal EUR 103.000).[261] Voor artikel 173b Sr is dit een gevangenisstraf van maximaal twee jaar, of een geldboete van de vierde categorie (op dit moment maximaal EUR 25.750). In plaats van of naast deze straffen kan voor natuurlijke personen een taakstraf worden opgelegd, tenzij de veroordeling ziet op artikel 173a Sr en dat feit een ernstige inbreuk op de lichamelijke

258 Hendriks 2010, p. 33-34.
259 Hendriks 2010, p. 33-34. Een beredenering van gelijke strekking wordt gebruikt in Schaffmeister 1991, p. 197. Voor een verdere introductie van de WED, zie Gritter 2019.
260 Rb. Overijssel 3 juni 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2225.
261 De boetebedragen in deze par. gelden voor feiten die na 1 januari 2022 zijn begaan. De exacte bedragen op basis van deze boetecategorieën volgen uit art. 23 lid 4 Sr. Deze bedragen worden op regelmatige basis aangepast.

integriteit van een slachtoffer heeft gehad. In dat geval gaat immers het taakstrafverbod van artikel 22b Sr op.[262]

De hoogte van de straf is op grond van de WED afhankelijk van de vraag of het feit als misdrijf of overtreding kwalificeert (zie subparagraaf 2.4.4).[263] Misdrijven genoemd in artikel 1a onder 1° WED worden gestraft met een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie.[264] Voor overtredingen genoemd onder artikel 1a onder 2° en 3° WED kan een gevangenisstraf van maximaal twee jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd. Als de verdachte van deze laatste categorieën misdrijven een gewoonte maakt, kan hij een gevangenisstraf van maximaal vier jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie krijgen. Voor overtredingen geldt een lichter regime. Ernstigere overtredingen kunnen rekenen op hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Waar het gaat om minder ernstige overtredingen is dit een hechtenis van maximaal een half jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Een boete op grond van de WED kan worden verhoogd als de bij het delict betrokken goederen meer waard zijn dan een kwart van de maximale geldboete.[265]

Onder bepaalde omstandigheden kan aan rechtspersonen een hogere boete worden opgelegd. Als de oorspronkelijke boetecategorie namelijk niet voor een passende bestraffing toelaat, dan kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd.[266] Voor overtredingen van artikel 173a en 173b Sr betekent dit dat in zo'n geval een boete van op dit moment respectievelijk maximaal EUR 1.030.000 en EUR 103.000 kan worden opgelegd. Met ingang van 1 januari 2015 is zelfs nog een hogere boete mogelijk als een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing biedt. In dat geval kan op grond van artikel 23 lid 7 Sr namelijk een geldboete worden opgelegd tot maximaal tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de uitspraak.[267] Het Openbaar Ministerie heeft in 2024 voor het eerst in een milieustrafzaak een dergelijke omzetgerelateerde boete (EUR 25 miljoen) geëist voor een viertal bedrijfsongevallen bij een chemiebedrijf uit Zuid-Limburg.[268] Bij een van deze ongevallen overleed de betrokken werknemer; bij een ander incident liep een medewerker zeer ernstige brandwonden op toen hij werd

262 Art. 22b lid 1 onder a Sr.
263 Art. 2 lid 1 WED. Zie verder Cnossen 2024b, p. 155-164.
264 Indien deze misdrijven een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van een slachtoffer tot gevolg hebben, mag hier ingevolge art. 22b lid 1 onder a Sr ook geen taakstraf worden opgelegd.
265 Art. 6 lid 1 WED.
266 Art. 23 lid 7 Sr.
267 Art. 23 lid 7 Sr.
268 Bresson 2023a.

overspoeld door hete olie.[269] De rechtbank Oost-Brabant legde uiteindelijk een omzetgerelateerde boete van EUR 10 miljoen op.[270]

Het strafrecht biedt naast de mogelijkheid tot straffen ook de mogelijkheid om maatregelen op te leggen. Deze zijn gericht op herstel of op het beveiligen van de maatschappij. De belangrijkste maatregel voor het milieustrafrecht is de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel op grond van artikel 36e lid 1 Sr. Op basis van die bepaling kunnen de winsten die met de milieuovertreding zijn geboekt worden afgenomen. Bij de beoordeling van het wederrechtelijk verkregen voordeel moet er een vergelijking worden gemaakt tussen de illegale situatie en een hypothetische rechtmatige situatie. Bij een bedrijf dat een vergunning had om afvalstoffen drie jaar op te slaan als het afval tijdig gereinigd zou worden, hetgeen niet gebeurde, vergeleek de Rechtbank Oost-Brabant de bestaande situatie met de situatie waarin het bedrijf wel tijdig de benodigde thermische reinigingsinstallatie had aangeschaft. Het verschil tussen beide scenario's werd als wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen.[271]

In aanvulling op het bovenstaande arsenaal aan straffen en maatregelen, kan een veroordeling op grond van de WED leiden tot bijkomende gevolgen. Zo kent die wet een aantal bijkomende straffen, waaronder het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de onderneming waarin het economische delict is begaan,[272] of ontzegging van bepaalde voordelen die de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege waren toegekend.[273] In de praktijk kan dit bijvoorbeeld invloed hebben op de subsidies die veroordeelde rechtspersonen kunnen ontvangen. Deze sancties kunnen alleen worden opgelegd als sprake is van een veroordeling op grond van de WED. Bij een veroordeling louter op basis van delicten uit het Wetboek van Strafrecht kunnen deze bijkomende straffen dus niet worden opgelegd. Daarnaast bevat de WED een aantal maatregelen die meer reparatoir van aard zijn, zoals een tijdelijke onderbewindstelling van de onderneming van de veroordeelde,[274]

269 OM 2023a.

270 Rb. Oost-Brabant 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:306. Opvallend is dat de rechtbank voor deze berekening niet uitging van de omzet van de rechtspersoon, maar van de omzet van het concern waarvan de rechtspersoon onderdeel uitmaakt. De uitspraak bevat hierover de volgende overweging: 'De rechtbank overweegt voorts dat niet zou worden voldaan aan de eis dat een sanctie doeltreffend en afschrikkend moet zijn, wanneer deze afhankelijk zou worden gemaakt van de cijfers van één enkele entiteit binnen een wereldwijd opererend concern, waarbij binnen die ene entiteit (boekhoudkundig) voornamelijk kosten worden gemaakt en geen of slechts beperkte winst wordt geboekt, terwijl die entiteit op haar plek in de globale concernstructuur wel bijdraagt aan een omzet van tientallen miljarden dollars van het moederconcern.'

271 Rb. Oost-Brabant 1 mei 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2492.

272 Art. 7 sub c WED.

273 Art. 7 sub f WED.

274 Art. 8 sub b WED.

het opleggen van een verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, of het tenietdoen van hetgeen wederrechtelijk is verricht.[275]

Het bovenstaande laat zien dat de inzet van het milieustrafrecht tot zware sancties kan leiden. Zo kan een veroordeling op grond van artikel 173a Sr als gevolg hebben dat een natuurlijke persoon vijftien jaar gevangenisstraf krijgt. Bedrijven kunnen onder bepaalde omstandigheden een boete krijgen van tien procent van hun jaaromzet. In de praktijk blijken sancties voor milieuovertredingen echter vaak laag uit te vallen. De Algemene Rekenkamer concludeerde in juni 2021 dat opgelegde boetes in het milieustrafrecht zo laag zijn dat hun afschrikwekkende werking beperkt is. Ook vergelding komt volgens de Algemene Rekenkamer nauwelijks van de grond, mede doordat boetes veelal een fractie van de omzet en winst van het verdachte bedrijf bedragen.[276] In subparagraaf 5.2.4 wordt verder ingegaan op tekortkomingen in de milieuhandhaving.

Uit de voorgaande paragrafen bleek dat het milieustrafrecht grotendeels is gebaseerd op bestuursrechtelijke regels. Het bestuur oefent vaak toezicht uit op milieuwetten en regels. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere milieuwetten hebben zij vaak ook mogelijkheden om handhavend op te treden en straffen en maatregelen op te leggen, bijvoorbeeld een bestuurlijke boete.[277] Het *una via*-beginsel begrenst de mogelijkheid om zowel via het bestuurs- als het strafrecht te handhaven.[278] Dit roept de vraag op in welk geval bestuursrechtelijk moet worden gehandhaafd en wanneer voor de strafrechtelijke route moet worden gekozen. Over het antwoord op deze vraag lopen de meningen uiteen. Uit de wetsgeschiedenis, verschillende beleidsstukken en de rechtswetenschappelijke literatuur volgen echter enkele handvatten voor dit antwoord, die in subparagraaf 5.2.3 centraal staan.

2.4.6 Kritiek op het Nederlands materieel milieustrafrecht

In de rechtswetenschappelijke literatuur en de juridische praktijk klinkt vaak kritiek als het gaat om het Nederlandse materiële milieustrafrecht. Verschillende kritiekpunten komen verderop in dit onderzoek meermaals ter sprake, en verdienen daarom enige introductie. Het betreft vier terreinen waarop in de afgelopen decennia veelvuldig kritiek is gerezen. De onderstaande alinea's geven een eerste blik op de kritiek op de antropocentrische focus van het milieustrafrecht, de administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied, de gelede normstelling van het milieustrafrecht en het toegenomen gebruik van

275 Art. 8 sub c WED.
276 Algemene Rekenkamer 2021, p. 55-56. Zie ook Van der Molen 2020.
277 Zie bijv. art. 5:21 Awb voor herstelsanctie (oplegging last onder bestuursdwang) en art. 5:40 e.v. Awb voor punitieve sanctie (oplegging bestuurlijke boete).
278 Crijns 2019, p. 636-640.

strafrechtelijk handhaafbare milieuzorgplichten door de wetgever. Bepaalde kritiekpunten zijn in de afgelopen jaren in enige mate ondervangen, met name door de introductie van de specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet en door de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit van de Europese Unie. Ook dat komt verderop in dit onderzoek verder ter sprake (zie met name paragraaf 5.4).

Ten eerste kan de antropocentrische focus van het milieustrafrecht op kritiek rekenen. Het rechtsgebied heeft namelijk grotendeels tot doel om mensen te beschermen, en niet het milieu als zodanig. Deze focus volgt bijvoorbeeld uit het rechtsgoed dat artikel 173a en 173b Sr beogen te beschermen. De relevante gedraging is voor deze bepalingen immers alleen strafbaar als daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is. Het bijzonder milieustrafrecht bestaat grotendeels uit strafbaarstellingen van overtredingen van bepalingen die primair het milieu beogen te beschermen. Ook dat rechtsgebied bestaat echter voor een belangrijk deel uit regels die andere doelen nastreven, zoals naleving van administratieve verplichtingen. Het milieu speelt dan op de achtergrond wel een rol, maar het belang dat deze bepalingen beschermen is vaak ver van het milieu zelf verwijderd.[279] Veelal lijkt bescherming van de belangen van de overheid in die gevallen voorop te staan.[280]

Door de beperkte reikwijdte van artikel 173a en 173b Sr kan op basis van die bepalingen niet aan vergelding en preventie worden gedaan zolang niet kan worden aangetoond dat gevaar voor de menselijke gezondheid of het menselijk leven is ontstaan. Dit staat aan een doeltreffende rol van het strafrecht in de strijd voor duurzaamheid in de weg. Bovendien gaat er een kwalijke symboliek van deze antropocentrische focus uit. Het strafrecht is het rechtsgebied dat op de meest pregnante manier maatschappelijke afkeuring kan uitdrukken.[281] Het Wetboek van Strafrecht is het centrale wetboek in dat rechtsgebied. Het feit dat dit wetboek het milieu als zodanig niet erkent als beschermenswaardig rechtsgoed, is tekenend voor een achterhaalde maatschappelijke en politieke omgang met onze leefomgeving. Schaffmeister stelt in dit kader terecht:

> 'Aan de huidige regeling ligt een te eenzijdige, antropocentrische natuuropvatting ten grondslag, die suggereert dat wij ten behoeve van de mens en zijn welvaart met de natuur mogen omgaan zoals wij willen. Dit komt tot uitdrukking in de beperking van de strafbaarstellingen tot milieuverontreinigend gedrag, dat gevaar voor de menselijke gezondheid of het menselijk leven oplevert [...].'[282]

279 Hendriks 2010, p. 31.
280 Waling 1990, p. 19-20. Zie daarover verder par. 4.3.4.3 van dit onderzoek.
281 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2001/02, 27834, nr. 2, p. 15-16.
282 Schaffmeister 1991, p. 200.

Dit punt van kritiek wordt, al dan niet gedeeltelijk, ondervangen door de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit. Deze verplicht lidstaten van de Europese Unie immers tot het aannemen van een ecocentrische milieustrafbaarstelling. Lidstaten worden op basis van artikel 3 lid 3 van deze richtlijn verplicht om een gekwalificeerd delict aan te nemen dat bedoeld is om gevallen van enorme milieuschade te bestraffen. Het gaat daarbij onder meer om gevallen waarin sprake is van 'the destruction of, or widespread and substantial damage which is either irreversible or long-lasting to, an ecosystem of considerable size or environmental value or a habitat within a protected site'.[283] Volgens de Europese wetgever kunnen dit gevallen zijn die vergelijkbaar zijn met ecocide.[284] Deze en andere bepalingen uit de Brusselse wet moeten uiterlijk op 21 mei 2026 door de lidstaten zijn geïmplementeerd.

Een tweede punt van kritiek betreft de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Zoals in de inleiding van deze paragraaf werd genoemd, houdt deze afhankelijkheid kortgezegd in dat het milieustrafrecht voor zijn materiële normen aansluit bij het bestuursrecht. In het commune milieustrafrecht is dat te zien aan het wederrechtelijkheidsbestanddeel in artikel 173a en 173b Sr. Wanneer een gedraging niet wederrechtelijk is, kan van aansprakelijkheid op basis van die bepalingen geen sprake zijn. Dit vereiste houdt in de praktijk meestal in dat de gedraging in strijd met het administratieve milieurecht moet zijn geweest.[285] Ook het bijzonder milieustrafrecht kent een administratieve afhankelijkheid. Er kan immers alleen aansprakelijkheid ontstaan als een bestuursrechtelijke milieuregel is overtreden die in de WED is opgesomd. Waar het strafrecht doorgaans eigen normen formuleert, geldt voor het milieustrafrecht dat de administratieve overheid grotendeels bepaalt welke gedragingen strafbaar zijn. Dit gebeurt met name door de afgifte van vergunningen waarmee bepaalde milieuverontreiniging *de facto* wordt gedoogd.[286]

De administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht is als uitgangspunt heel verdedigbaar. Vanuit het oogpunt van legaliteit behoort de overheid duidelijk te omschrijven welk gedrag tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden. Door aan te sluiten bij het bestuursrechtelijke milieustrafrecht worden die grenzen van aansprakelijkheid verhelderd. Vanuit het oogpunt van legaliteit zou het daarnaast vreemd zijn als een overheid eerst met de ene hand een

283 Art. 3 lid 3 sub a Richtlijn (EU) 2024/1203.

284 Considerans 21 Richtlijn (EU) 2024/1203.

285 Op basis van jurisprudentie kan echter een bredere uitleg van het wederrechtelijkheidsvereiste worden betoogd, zie Van Eggen 2021. Zie De Jong & Faure 2022, par. 4.3, Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826, r.o. 46 en HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368 voor een mogelijke nuancering van het absolute karakter van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht.

286 Zie Cnossen 2024b, p. 177-178, Faure 1991, p. 92-96 en Koopmans 1996, p. 7-11 voor een verdere uitleg van de uitgangspunten en gevolgen van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht.

vergunning afgeeft voor bepaald gedrag, om datzelfde gedrag vervolgens met de andere hand te bestraffen. Bovendien is het op milieugebied moeilijk om grenzen te trekken zonder specifieke bestuursrechtelijke normen. Het is onwerkbaar en onwenselijk om alle milieuschade te bestraffen. Veel milieuschade wordt immers politiek en maatschappelijk getolereerd omdat deze voortkomt uit gedrag dat ook significante maatschappelijke of economische voordelen heeft. Sterker nog, betoogd kan worden dat nagenoeg iedere economische activiteit tot enige mate van milieuschade leidt. Zonder duidelijk bestuursrechtelijk normenkader is het moeilijk om emissiegrenzen te trekken vanaf waar strafrechtelijke aansprakelijkheid kan ontstaan.[287]

Ondanks deze begrijpelijke ratio achter de administratieve afhankelijkheid, zou het goed zijn als dit uitgangspunt voor uitzonderlijke gevallen wordt heroverwogen. De reikwijdte van het strafrecht wordt nu grotendeels bepaald door administratieve vergunningen, maar die blijken veelal een te laag beschermingsniveau te bieden. Dit kan komen doordat bedrijven invloed op de vergunning uitoefenen of doordat de overheid over onvoldoende of achterhaalde kennis beschikt.[288] Als gevolg van de administratieve afhankelijkheid kan bovendien zelfs opzettelijke en zeer ernstige milieuverontreiniging niet strafrechtelijk worden vervolgd, indien zij geen schending oplevert van een bestuursrechtelijke wet of conform een vergunning is.[289] Bedrijven die na uitgifte van een vergunning op de hoogte raken van verwoestende gevolgen van hun gedrag, zonder daar gevolg aan te geven, kunnen daar niet op worden aangesproken. Vanwege dergelijke gevallen is de administratieve afhankelijkheid ook wel aangeduid als 'de achilleshiel van het milieustrafrecht'.[290] Voor bepaalde uitzonderlijke gevallen zou het goed zijn als de wetgever een autonome milieustrafbaarstelling zou overwegen, oftewel een strafbepaling die onder bepaalde voorwaarden ook tot aansprakelijkheid kan leiden als een schending van het bestuursrecht niet is vastgesteld.

Binnen de juridische wetenschap bestaat al geruime tijd de wens om zo'n autonome strafbaarstelling op te nemen.[291] Bij een strafbaarstelling onder dit model wordt de administratieve afhankelijkheid losgelaten voor gevallen van zeer verregaande milieuvervuiling. Bovendien zou in bepaalde voorstellen zo'n strafbaarstelling een rechtstreekse bescherming van ecologische rechtsgoederen kennen.[292] Koopmans noemt een autonome strafbaarstelling van ernstige inbreuken op ecologische rechtsgoederen 'welhaast onontkoombaar'.[293] Zij pleit voor de invoering van een 'zelfstandige strafbaarstelling van milieuverontreiniging, zodat ook aantastingen van het milieu welke niet tevens een

287 Zie bijv. *Kamerstukken II* 1984/85, 19020, nr. 3, p. 13.
288 De Jong & Faure 2022, par. 2.1-2.2.
289 Koopmans 1996, p. 354
290 Faure 1991, p. 94.
291 Zie bijv. Faure 1991 en Faure 2021, p. 637-638.
292 Faure & Visser 1999, p. 4.
293 Koopmans 1996, p. 355.

schending van een bestuursrechtelijke norm inhouden zouden kunnen worden bestraft, ook indien van deze handeling niet direct gevaar voor de menselijke gezondheid te duchten valt'.[294] Daarbij wordt dan de rechtvaardigende werking van de vergunning doorbroken, en is strafrechtelijke aansprakelijkheid ook mogelijk als bestuursrechtelijke regelingen of beschikkingen worden nageleefd.[295] Bij de redactie van zo'n strafbaarstelling is voorzichtigheid vereist om ervoor te zorgen dat de voorzienbaarheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid voldoende is gewaarborgd. In paragraaf 5.4 wordt de omgang met de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht verder besproken.

De herziene Richtlijn Milieucriminaliteit komt ook in enige mate aan dit kritiekpunt tegemoet. Lidstaten zijn op basis van die richtlijn namelijk verplicht om de rechtvaardigende werking van vergunningen te doorbreken in gevallen waarin deze is verkregen door middel van onder meer dwang, oplichting of omkoping, of wanneer de vergunning is afgegeven 'in manifest breach of relevant substantive legal requirements'.[296] Daarmee wordt de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht gedeeltelijk doorbroken, al is het de vraag in hoeverre dat in het Nederlands strafrecht niet al mogelijk was in de gevallen die in de Brusselse wet worden genoemd. Daarnaast is de rechtvaardigende werking van vergunningen in het Nederlands milieustrafrecht in de afgelopen jaren al enigszins weggenomen door de specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking trad. Deze zorgplichten introduceren immers strafrechtelijk handhaafbare normen die gelden naast andere administratieve vereisten. Op basis van deze bepalingen kan in uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk worden gehandhaafd ten aanzien van gedragingen die in overeenstemming met een milieuvergunning plaatsvonden.[297] Deze zorgplichten worden in subparagraaf 4.4.3.4 verder behandeld. Hoewel deze ontwikkelingen niet geheel aan de bezwaren uit de literatuur tegemoetkomen, kunnen zij bepaalde gesignaleerde problemen tot op zekere hoogte mitigeren.

Een derde punt van de kritiek is de gelede normstelling die in het milieustrafrecht wordt gehanteerd. Dit onderwerp hangt nauw samen met de vorige twee kritiekpunten. Door de gelede normstelling worden ecologische rechtsgoederen immers slechts indirect beschermd, te weten via overtredingen van het bestuursrecht. Dit commentaar wordt met name ten aanzien van het bijzondere milieustrafrecht genoemd, maar gaat ook op voor het commune milieustrafrecht. In dat rechtsgebied is via het wederrechtelijkheidsvereiste immers ook sprake van een vorm van gelede normstelling.[298] Hier bestaat ook een verband met de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht, aange-

294 Koopmans 2007, p. 87.
295 Koopmans 2007, p. 88.
296 Art. 3 lid 1 Richtlijn (EU) 2024/1203. Zie ook considerans 10 Richtlijn (EU) 2024/1203.
297 Zie bijv. art. 2.11 Bal. Zie verder par. 4.4.3.4 van dit onderzoek.
298 Koopmans 2007, p. 87.

zien het strafrecht in sterke mate op de reikwijdte van bestuursrechtelijke milieunormen leunt. Koopmans acht het nadeel van de indirecte bescherming van ecologische rechtsgoederen dat vaak alleen de administratieve rechtsorde wordt beschermd, en niet het milieu als zodanig.[299] Het gaat in het bijzonder milieustrafrecht immers doorgaans niet om de vraag of er daadwerkelijk schade aan het milieu bestaat, maar om de vraag of in strijd is gehandeld met een vergunning of openbare regel, waaronder diverse meldings-, gedoog- en registratieplichten uit milieuwetgeving. Zij stelt:

> 'De eventuele schadelijke gevolgen voor het milieu of de ecologische rechtsgoederen of het gevaar daarvoor spelen slechts een ondergeschikte rol. Het strafrecht dient in dit model primair als instrument om de naleving van de door de overheid vastgestelde technische of beleidsmatige regels en besluiten af te dwingen, of tot het onvoorwaardelijk volgen van hetgeen elders en vanuit andere gezichtspunten als beleid wordt ontwikkeld, en daar nu is duidelijk sprake van met betrekking tot de strafbepalingen in de bijzondere milieuwetgeving.'[300]

Daarnaast kan de gelede normstelling op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel. Zoals eerder besproken, is het in het milieustrafrecht vaak lastig om de relevante materiële normen te identificeren. Het wordt al geruime tijd algemeen aangenomen dat het milieurecht 'moeilijk toegankelijk' is.[301] Schaffmeister zet in dit kader uiteen: 'Zelfs voor een ervaren jurist is de tot stand gekomen regelgeving ter bescherming van het milieu [...] een moeilijk toegankelijke materie.'[302] Hij merkt om die reden terecht een spanning met de legaliteitsvereisten van het strafrecht op.[303] Door het complexe systeem van gelede normen lijkt de wetgever zich er vaak niet van bewust dat een nieuwe bestuurlijke milieunorm ook strafrechtelijke gevolgen heeft.[304] Daarbij komt nog eens dat het milieustrafrecht überhaupt een rechtsgebied is dat voor rechtssubjecten moeilijk te doorgronden is, onder meer door het technische karakter van wet- en regelgeving[305] en doordat deze normen vaak aan wijzigingen onderhevig zijn.[306]

---

299 Koopmans 2007, p. 65-67.
300 Koopmans 1996, p. 341.
301 Hundersmarck1998, p. 44.
302 Schaffmeister 1991, p. 166.
303 Schaffmeister 1991, p. 166.
304 Hendriks 2010, p. 50.
305 Hendriks 2010, p. 108.
306 Hendriks 2010, p. 100. Zie verder Cnossen 2024b, p. 174-177, waarin de auteur een treffend voorbeeld schetst: 'Artikel 1a WED (juncto artikel 2 WED) stelt de opzettelijke overtreding van de artikelen 6-13 van de Wet Bodembescherming strafbaar als misdrijf. In deze bestuursrechtelijke bepalingen wordt vervolgens weer verwezen naar (onderliggende) regels die 'bij of krachtens algemene maatregel van bestuur' kunnen worden gesteld. Via de woorden 'bij algemene maatregel van bestuur' [...] wordt de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels gedelegeerd aan een bestuursorgaan. Via de woorden 'krachtens algemene maatregel van bestuur' wordt het gedelegeerde bestuursorgaan toegestaan die bevoegdheid zelf weer

Een laatste kritiekpunt op het milieustrafrecht houdt ook verband met het legaliteitsbeginsel, en betreft het toegenomen gebruik van zorgplichtbepalingen. Dit soort bepalingen werden reeds geïntroduceerd in subparagraaf 2.4.2. Een reden voor de wetgever om algemene zorgplichtbepalingen te gebruiken, is om de hoeveelheid gedetailleerde regelgeving terug te dringen.[307] Het is daardoor echter onvermijdelijk dat zorgplichtbepalingen een zekere mate van openheid kennen.[308] Daarin schuilt ook meteen het belangrijkste kritiekpunt op dit soort bepalingen. Visser merkt op dat het moeilijk vast te stellen kan zijn welke gedragingen wel en niet onder de delictsomschrijvingen van zorgplichten vallen.[309] De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten kwam in 1990 met een advies over zorgplichtbepalingen, waarin zij onder andere een aantal nadelen omschreef. Deze zijn hoofdzakelijk gelegen in het open karakter van zorgplichten. De Commissie concludeerde: 'Als gevolg van de algemene formulering schieten zorgplichtbepalingen gauw tekort als het gaat om de inzichtelijkheid voor de burger ten aanzien van concreet strafbaar gestelde gedragingen'.[310] Deze kritiekpunten hebben de wetgever er klaarblijkelijk niet van weerhouden om recent nog een aantal nieuwe zorgplichtbepalingen in het leven te roepen. De meest in het oog springende voorbeelden hiervan zijn de strafrechtelijk handhaafbare zorgplichten onder de Omgevingswet. Dit onderzoek behandelt die bepalingen verder in subparagraaf 4.4.3.4.

Deze subparagraaf zette een aantal belangrijke kritiekpunten op het Nederlandse materiële milieustrafrecht uiteen. De meest gehoorde kritiek op het milieustrafrecht betreft echter niet het materiële stelsel, maar de handhaving daarvan. De tekortkomingen op dat terrein worden in subparagraaf 5.2.4 verder behandeld.

---

te delegeren (subdelegatie). Zo gaan alleen al achter artikel 6 van de Wet bodembescherming diverse besluiten [...] schuil, die op hun beurt de mogelijkheid bieden de bevoegdheid tot het stellen van regels nogmaals de delegeren. De achterliggende besluiten worden in artikel 6 Wet bodembescherming noch art. 1a WED expliciet vermeld. Aldus heeft de wetgever rondom artikel 6 Wet bodembescherming een legislatieve situatie gecreëerd die doet denken aan een speurtocht op een kinderfeestje, waarbij de organiserende ouders onderweg een pijl vergeten zijn te zetten.'

307 Visser 2007, p. 89.

308 Faure & Visser 1999, p. 325.

309 Visser 2007, p. 99.

310 Koopmans 1996, p. 284-285. Zie ook Hendriks 2010, p. 111, waarin de auteur stelt: 'Het belangrijkste bezwaar tegen het gebruik van dergelijke zorgplichtbepalingen in het milieustrafrecht is gelegen in de vaagheid van de norm. [...] De vaagheid van de zorgplichtbepalingen is vooral gelegen in het gebruik van de term 'redelijkerwijs' en in de omstandigheid dat de te nemen maatregelen of de verboden handelingen niet nader zijn aangeduid. De vraag dringt zich op of dergelijke zorgplichtbepalingen strijdig zijn met het strafrechtelijke lex certa-beginsel.'

2.4.7 Afrondende beschouwingen

Het bovenstaande laat zien dat het milieustrafrecht een veelzijdig en complex rechtsgebied is. Die veelzijdigheid is onder meer gelegen in het feit dat handhaving in veel gevallen zowel via het Wetboek van Strafrecht als de WED kan gebeuren, en dat in veel gevallen ook via het bestuursrecht kan worden gehandhaafd. De complexiteit houdt onder meer verband met enkele ingewikkelde delictsbestanddelen in het commune milieustrafrecht en de technische en getrapte milieuregelgeving waarin de materiële normen van het rechtsgebied zijn vastgelegd. Het belang van een effectief milieustrafrecht neemt toe door de vele ecologische crises van dit moment. Het rechtsgebied staat dan ook volop in de aandacht. Dit is te merken aan enkele veelbesproken recente onderzoeken in het milieustrafrecht, zoals die naar Tata Steel en Chemours.[311] Ook staat het juridisch kader van het milieustrafrecht in toenemende mate ter discussie. In veel landen gebeurt dat door middel van wetgevingsprocessen en voorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide (zie paragraaf 5.4). Ook wordt door de overheid geïnvesteerd in de handhaving van milieuwetgeving, zoals in subparagraaf 5.2.4 zal worden toegelicht.

Enkele trends en ontwikkelingen in het rechtsgebied, waaronder met name de strafrechtelijke handhaafbare specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet en de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit van de Europese Unie, staan dus verderop in dit boek ter discussie. Dat geldt ook voor de vraag wie kan worden vervolgd als overtredingen van milieunormen plaatsvinden. Dat soort overtredingen vinden namelijk vaak plaats binnen een bedrijfscontext. Veel milieuregels en vergunningen op basis van die regels richten zich immers tot bedrijven. Het Openbaar Ministerie staat in veel gevallen voor de keuze welke betrokken rechtssubjecten het wil vervolgen. Op grond van het opportuniteitsbeginsel kan een officier van justitie immers op basis van het algemeen belang kiezen wie hij vervolgt.[312] Stel bijvoorbeeld dat werknemer A van bedrijf B gevaarlijke stoffen loost in een rivier in strijd met de vergunningen van het bedrijf, terwijl bestuurder C deze lozingen oogluikend toestaat. In zo'n geval staat de officier van justitie voor de keuze of hij vervolging instelt tegen werknemer A, bedrijf B, bestuurder C of een combinatie daarvan. De relevante criteria bij deze keuze komen in paragraaf 4.2 aan bod.

Zoals in de inleiding van dit onderzoek werd aangegeven, zal een strafrechtelijke handhaving van klimaatfeiten waarschijnlijk grotendeels via het milieustrafrecht plaatsvinden. Om die reden zette deze paragraaf de belangrijkste uitgangspunten en regels van dat rechtsgebied uiteen. Dit wil niet zeggen dat klimaatfeiten zomaar en zonder meer kunnen worden geplaatst binnen het kader van het milieustrafrecht. Klimaatschade heeft namelijk een aantal unieke kenmerken waardoor het milieustrafrecht niet zonder meer één op één op

311 OM 2022 en OM 2023b.
312 Art. 167 en 242 Sv.

emissies van broeikasgassen kan worden toegepast. Om te ontdekken of het strafrecht toch een rol kan hebben binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, is het nodig om terug te gaan naar de basis van het strafrecht. Een belangrijk uitgangspunt van het Nederlands strafrecht is het schadebeginsel. Dit houdt in dat het strafrecht pas mag worden ingezet als sprake is van schade. Om na te gaan hoe het strafrecht zich verhoudt tot de unieke aard van klimaatschade, kan een analyse van het schadebeginsel in het licht van het klimaatprobleem van pas komen. Een dergelijke analyse wordt dan ook in de volgende paragraaf gemaakt.

2.5 KLIMAATSCHADE IN HET LICHT VAN HET STRAFRECHTELIJK SCHADEBEGRIP

2.5.1 Inleiding

Het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed zijn twee kernbegrippen binnen de strafrechttheorie. Zij zorgen in democratische rechtsstaten voor vereisten die moeten worden vervuld alvorens het strafrecht mag worden aangewend. Voordat in de volgende hoofdstukken kan worden ingegaan op de deelvragen van dit onderzoek, is het van belang om in deze terreinverkenning enkele overwegingen te wijden aan deze begrippen ten opzichte van de schade die het klimaatprobleem teweegbrengt en dreigt teweeg te brengen. Het schadebeginsel houdt in dat het strafrecht alleen mag worden gebruikt voor gedragingen die leiden tot schade of een gevaar voor schade. Dit beginsel fungeert als een drempel, en betekent dus niet dat het rechtsgebied is bedoeld om op alle schadeveroorzakende handelingen te reageren. Het schadebeginsel hangt nauw samen met het leerstuk van het te beschermen rechtsgoed. Dit concept uit de Duitse strafrechttheorie is in veel jurisdicties overgenomen. Ook in de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur krijgt het onderwerp aandacht. Op basis van dit concept moet een strafbaarstelling voldoende duidelijk definiëren welk goed of belang door middel van de strafbepaling wordt beschermd. Verderop in deze paragraaf worden deze begrippen nader toegelicht.

In deze paragraaf worden de oorzaak van klimaatverandering, oftewel de emissies van broeikasgassen, en de schadelijke gevolgen van die emissies geplaatst binnen deze theoretische kaders van het strafrecht. Het klimaatprobleem is een complex fenomeen met enkele eigenschappen die verschillen van de meeste vormen van gedragingen die binnen het toepassingsbereik van het strafrecht vallen. Deze eigenschappen zorgen er ook voor dat klimaatschade verschilt van veel andere vormen van milieuschade, zoals klassieke vormen van de vervuiling van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater. Om die reden is een analyse van klimaatschade in het licht van het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed hier op zijn plaats, en kan dit onderzoek niet zonder meer aansluiten bij bestaande milieuanalyses in dit kader. Dergelijke

algemene milieuanalyses zijn echter wel behulpzaam bij de hiernavolgende verkenning in verband met het klimaatprobleem. Over klimaatschade in het licht van het strafrechtelijk schadebegrip en het beschermde rechtsgoed is nog nauwelijks in de rechtswetenschappelijke literatuur gepubliceerd. In het algemeen krijgt het schadebeginsel binnen het milieurecht opvallend weinig aandacht.[313]

Deze paragraaf vangt aan met een globale uiteenzetting van het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed. Vervolgens worden deze concepten in het licht van de oorzaken en gevolgen van klimaatschade beschouwd. Daarna wordt het leerstuk van indirecte schade besproken, aangezien dit voor een kwalificatie van klimaatschade van groot belang is. Het strafrecht heeft van oudsher betrekking op gedragingen die directe schade opleveren.[314] Het Nederlands strafrecht kent echter ook tal van delictsomschrijvingen die gedragingen strafbaar stellen die indirect schade veroorzaken of kunnen veroorzaken.[315] Voor het onderwerp van deze paragraaf is het relevant dat ook indirecte schade aan de vereisten van het schadebeginsel kan voldoen. Een gedraging zorgt voor indirecte schade wanneer deze op zichzelf geen schade veroorzaakt, maar wel zorgt voor een kans op schade in de toekomst.[316] De volgende subparagrafen sluiten aan bij publicaties van Simester en Von Hirsch, die een gerenommeerde theorie over indirecte schade ontwikkelden. Zij onderscheiden drie categorieën van gedragingen die leiden tot indirecte schade, te weten (i) gevaarzettingshandelingen, (ii) gedragingen die als zodanig niet schadelijk zijn maar die kunnen leiden tot andere gedragingen die dat wel zijn en (iii) gedragingen die schadelijk zijn als zij vaak of door meerdere rechtssubjecten worden begaan, oftewel 'conjunctive harm', hetgeen in dit onderzoek als cumulatieve schade wordt vertaald.[317] De eerste en derde categorie uit deze theorie zijn relevant voor het onderwerp van dit onderzoek, en worden daarom uitvoeriger behandeld.

Deze paragraaf neemt dus als uitgangspunt dat klimaatschade een vorm van indirecte schade is. Deze benadering houdt in dat de emissies van broeikasgassen leiden tot klimaatverandering, en dat klimaatverandering vervolgens de kans vergroot op weersomstandigheden die schade kunnen veroorzaken. Dit is de meest gangbare juridische interpretatie van de dynamiek rondom klimaatschade. Deze interpretatie leidt tot obstakels bij het vaststellen van een causaal verband voor juridische aansprakelijkheid, zoals met name in paragraaf 4.3 zal blijken. Mede om die reden is in de Duitse strafrechtliteratuur geopperd om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer als zodanig als be-

313 Lin 2006, p. 900. Een uitzondering hierop in de Nederlandse strafrechtliteratuur wordt gevormd door Lestrade 2024, waarin verschillende standpunten over milieuschade in het licht van het schadebeginsel uiteen worden gezet.
314 Simester & Von Hirsch 2014, p. 57.
315 Simester & Von Hirsch 2009, p. 89.
316 Keller & Roef 2019, p. 63.
317 Simester & Von Hirsch 2014, p. 57-59. Zie ook Cleiren, Ten Voorde & Van Waas, p. 71.

schermd rechtsgoed aan te merken.[318] Dit betekent dat een gedraging binnen het bereik van het strafrecht kan komen zodra deze de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer doet toenemen. De strafrechtelijk relevante schade treedt volgens die benadering in zodra broeikasgassen zijn uitgestoten, en dus niet pas op het moment dat de verhoogde concentratie broeikasgassen schade veroorzaakt. Volgens deze Duitse strafrechttheoretische publicatie zou broeikasgasuitstoot dus zorgen voor directe schade. Deze alternatieve zienswijze komt pas verderop in dit onderzoek ter sprake, namelijk in subparagraaf 4.3.4.2.

2.5.2 Het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed

Het schadebeginsel houdt in dat de overheid pas gelegitimeerd kan optreden als dat wordt gedaan om schade te voorkomen. De overheid mag volgens dit beginsel de vrijheid van burgers alleen beperken als dat noodzakelijk is voor het verhinderen van schade aan anderen. Dit beginsel wordt in de meeste gevallen toegeschreven aan de negentiende-eeuwse Engelse filosoof Mill. Hij formuleerde het schadebeginsel in zijn boek On Liberty als volgt: 'The principle is, that the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others.'[319] Om dit schadebeginsel verder in te vullen, moet de vraag worden gesteld hoe deze *harm*, oftewel schade, moet worden gedefinieerd. In de rechtswetenschappelijke en filosofische literatuur zijn hiervoor allerlei aanknopingspunten te vinden. Feinberg definieert schade bijvoorbeeld als een 'twarthing, setting back, or defeating of an interest'.[320] Definities van schade van andere auteurs vertonen veel gelijkenissen met deze omschrijving van Feinberg; gedrag wordt doorgaans als schadelijk aangemerkt als het een negatief effect heeft op iets substantieels.[321] Doordat het om iets substantieels moet gaan, is het bij analyses van het schadebeginsel vervolgens telkens de vraag of het belang in kwestie waardevol genoeg is om door het strafrecht te worden beschermd.[322]

In de voorgaande paragraaf werd uiteengezet dat het Nederlands strafrecht een grotendeels antropocentrische focus heeft. Gelet op de gebruikelijke westerse invulling van het voornoemde substantialiteitsvereiste, verbaast dat niet. Auteurs uit de rechtstheoretische literatuur stellen immers doorgaans de mens

318 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 5.
319 Mill 1859, hfdstk. 1, par. 9.
320 Feinberg 1984, p. 33.
321 Buisman 2020, p. 65. Zie ook Keller & Roef 2019, p. 52.
322 De Roos 1987, p. 58.

centraal als zij definiëren wat als substantieel moet worden gezien. Bij het schadebeginsel gaat men ervan uit dat het schade aan mensen of groepen mensen behoort te betreffen. Dit is in lijn met de liberale traditie, waarin de mens centraal staat.[323] Zo stelt Mill in zijn bovenstaande citaat *mankind* centraal, spreken Simester en Von Hirsch van 'the impairment of some resource (physical, proprietary, or otherwise) over which the harmed person has a legitimate claim'[324] en ziet Feinberg een interest als 'all those things in which one has a stake'.[325] Het eerste gedeelte van zijn boek The Moral Limits of Criminal Law heet dan ook 'Harm to Others'. Simester en Von Hirsch zien schade dan ook als 'a diminution of the kinds of things that make one's life go well'.[326] Deze omschrijvingen refereren telkens naar de belangen van mensen. Wanneer deze auteurs voorbeelden van schade noemen, komen daarbij dan ook veelal louter vormen van schade aan bod die de mens of een groep mensen raakt. Dat betekent echter niet dat het schadecriterium alleen kan worden vervuld als de mens direct schade wordt toegebracht. Ook gedragingen als het ontduiken van belasting en het vervuilen van het milieu kunnen binnen bepaalde definities kwalificeren als schade die het schadecriterium kan vervullen.[327]

Zoals in de inleiding van deze paragraaf werd aangehaald, hangt het schadecriterium nauw samen met het te beschermen rechtsgoed. Het doel van een strafbaarstelling is het beschermen van rechtsgoederen, die ook wel rechtsbelangen worden genoemd. Een strafbaarstelling moet voldoende duidelijk definiëren welk goed met de bepaling wordt beschermd. Het definiëren of identificeren van het te beschermen rechtsgoed heeft ten minste twee functies. Ten eerste hebben rechtsgoederen een groeperingsfunctie, omdat zij bijdragen aan de ordening van het strafrecht. Zo is het Wetboek van Strafrecht grotendeels ingedeeld aan de hand van de verschillende rechtsgoederen. Titel I van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht bevat bijvoorbeeld misdrijven tegen de veiligheid van de Staat en Titel V van dat boek bevat de misdrijven tegen de openbare orde. Daarnaast heeft het rechtsgoed een begrenzende, interpretatieve of verklarende werking. Het rechtsgoed beperkt de reikwijdte van de strafbaarstelling, doordat het helpt te bepalen welke gedragingen binnen het toepassingsbereik van de delictsomschrijving horen te vallen. Deze functie is zowel behulpzaam vooraf, bij het formuleren van de strafbaarstelling door de wetgever, als achteraf, bij het interpreteren van de strafbaarstelling in de rechtspraktijk.[328]

323 Esser 2017 en Lin 2006, p. 981.
324 Simester & Von Hirsch 2014, p. 37.
325 Feinberg 1984, p. 34. Zie verder Harcourt 1999, p. 187-190.
326 Simester & Von Hirsch 2014, p. 36.
327 Haenen 2014, p. 124.
328 Buisman 2020, p. 65-66. Keller & Roef 2019, p. 68 en Van de Wetering, Eckhardt & Bakker 2018.

Evenals bij het schadecriterium, klinkt het antropocentrische karakter van het strafrecht bij de invulling van het rechtsgoed door. Keiler en Roef stellen bij hun omschrijving van een rechtsgoed bijvoorbeeld: 'In general, all human interests worthy of protection by means of criminal law can be subsumed under the term 'legal good''.[329] Volgens Ten Voorde gaat het bij rechtsbelangen 'in de kern om belangen die kunnen bijdragen aan het goede leven'.[330] Niets staat echter in de weg aan het kwalificeren van het milieu als beschermd rechtsgoed in Nederlandse strafbepalingen. Zo kennen veel bepalingen die op grond van de WED strafbaar zijn gesteld het milieu als beschermd rechtsgoed. Deze WED-strafbaarstellingen kennen daardoor, hoewel indirect via de WED, het milieu als beschermd rechtsgoed.[331] Het milieu kwalificeert bovendien als een collectief of publiek rechtsgoed, oftewel een belang van vele individuele burgers samen. Andere voorbeelden van collectieve rechtsgoederen of collectieve rechtsbelangen zijn de openbare gezondheid, de vrije mededinging en de voedselveiligheid.[332] Ook dergelijke rechtsgoederen kunnen volgens de meeste auteurs bescherming door het strafrecht verdienen.[333] Als rechtsgoederen van individuen door het strafrecht onder bepaalde omstandigheden worden beschermd, dan zou dat ook het geval moeten zijn voor collectieve rechtsgoederen zonder welke die persoonlijke rechtsgoederen niet kunnen bestaan, zoals een leefbare leefomgeving.[334]

Als de reeds ontstane en dreigende vormen van klimaatschade worden bezien ten opzichte van het schadecriterium en het beschermde rechtsgoed, dan valt op dat klimaatverandering een breed scala aan soorten schade kan creëren en uiteenlopende rechtsgoederen kan raken (zie verder paragraaf 2.2).[335] Zo kan door het klimaatprobleem schade aan de natuur en aan dieren ontstaan, bijvoorbeeld doordat biodiversiteit verloren gaat.[336] Ook kunnen mensen worden geschaad, bijvoorbeeld doordat hun lichamelijke of geestelijke gezondheid negatieve gevolgen van klimaatverandering ondervindt.[337] Daarnaast kunnen goederen worden geraakt, bijvoorbeeld door beschadiging van huizen en infrastructuur.[338] Aangezien broeikasgasuitstoot zo'n breed scala aan strafrechtelijk relevante rechtsgoederen kan raken, zou een grote diversiteit aan strafbaarstellingen relevant kunnen zijn voor klimaatverandering. Mocht broeikasgasuitstoot leiden tot schade aan goederen, dan kan dit vragen oproe-

329 Keller & Roef 2019, p. 69.
330 Ten Voorde 2024.
331 Faure & Visser 1999, p. 69-76.
332 Lestrade 2024, p. 121-123 en De Lange 2005 p. 178. Zie verder Ten Voorde 2024.
333 Zie bijv. Husak 2008, p. 138 en Ten Voorde 2024.
334 Zie verder Lestrade 2024 en Ten Voorde 2024.
335 Voor een verdere analyse van juridisch relevante schade die klimaatverandering teweeg kan brengen, zie bijv. Bleeker 2018a, p. 7-8.
336 IPCC 2023, par. B.2.1.
337 IPCC 2023, par. A.2.5, A.2.6 en A.2.7.
338 IPCC 2023, par. A.2.6.

pen over delicten als vernieling, in Nederland strafbaar gesteld in artikel 350 lid 1 Sr. Als uitstoot leidt tot schade aan mensen, dan is de vraag of dit kan kwalificeren als een delict als mishandeling, in Nederland strafbaar gesteld in artikel 300 lid 1 Sr. Mocht dit zelfs tot het overlijden van mensen leiden, dan kunnen vragen worden gesteld over bijvoorbeeld dood door schuld in de zin van artikel 307 lid 1 Sr.

Het feit dat broeikasgasuitstoot uiteenlopende rechtsgoederen kan beschadigen, betekent uiteraard niet dat daarmee strafrechtelijke aansprakelijkheid vaststaat. Voor dergelijke aansprakelijkheid moeten ook andere vereisten worden vervuld. De volgende hoofdstukken van dit onderzoek staan bij enkele belangrijke vereisten in dat kader stil (zie met name hoofdstuk 4). Alvorens op deze praktischere vereisten in te gaan, worden in de volgende subparagrafen enkele strafrechttheoretische aspecten onder de loep genomen. De leerstukken van het schadebeginsel en het beschermde rechtsgoed roepen immers vragen op, met name doordat de broeikasgasemissies van een enkele partij geen directe schade veroorzaken. De uitstoot van veel partijen zorgt voor een verhoogde concentratie broeikasgassen in de atmosfeer. Deze verhoogde concentratie leidt tot een grotere kans op extreme weersomstandigheden, die een gevaar voor schade opleveren. De wereldwijde verhoogde concentratie broeikasgassen zorgt voor een toegenomen mondiaal gevaar voor weersomstandigheden die schade kunnen veroorzaken. Door deze indirecte wijze waarop klimaatschade wordt veroorzaakt, is het van belang om het leerstuk van indirecte schade te onderzoeken. Zoals in de inleiding van deze paragraaf werd voorgesteld, zal worden ingegaan op twee vormen daarvan aan de hand van de theorie van Simester en Von Hirsch, te weten cumulatieve schade en schade als gevolg van gevaarzetting. Bij de eerste vorm staat het collectieve karakter van de oorzaak van klimaatverandering centraal; bij de tweede vorm het gevaarzettende karakter van een verhoogde concentratie broeikasgassen.

2.5.3 Klimaatschade als cumulatieve schade

Klimaatschade kent kenmerken van cumulatieve schade. Dat is een soort schade die pas significante vormen aanneemt als een bepaalde handeling meerdere keren of door meerdere rechtssubjecten wordt verricht. Simester en Von Hirsch noemen als voorbeeld hiervan het dumpen van huisafval in een rivier. Als dit een enkele keer plaatsvindt, is het nauwelijks merkbaar; het wordt pas echt schadelijk als meerdere personen deze actie verrichten.[339] Voor verschillende vormen van milieuschade geldt dat zij pas ontstaan als meerdere mensen een bepaalde handeling ondernemen, zoals het lozen van bepaalde stoffen in het oppervlaktewater die pas boven een zekere concentratie gevaarlijk zijn. Een ander goed voorbeeld daarvan is het onderwerp van dit

339 Esser 2017. Zie ook Simester & Von Hirsch 2014, p. 85 en Lestrade 2024.

onderzoek, namelijk de emissies van broeikasgassen waardoor het klimaat verandert. Sterker nog, klimaatschade zou weleens de ultieme vorm van cumulatieve schade kunnen zijn. Hoewel het aandeel van bepaalde landen, bedrijven en personen veel groter is dan van anderen, is het uitstoten van broeikasgassen voor iedere burger van een geïndustrialiseerde samenleving nagenoeg onvermijdelijk. Zodoende draagt iedereen in een moderne samenleving bij aan het gevaar van klimaatverandering, waarmee het probleem een collectieve oorzaak kent.

Een strafbaarstelling die zich richt op cumulatieve schade kan tot morele vragen leiden. De gedraging van een enkel rechtssubject leidt in zo'n geval immers niet of nauwelijks tot schade. Het is de vraag in hoeverre zo'n gedraging dan een strafrechtelijke reactie kan rechtvaardigen. Simester en Von Hirsch vinden dergelijke strafbaarstellingen in zekere mate verdedigbaar op grond van een 'obligation of cooperation'.[340] Rechtssubjecten zijn volgens hun theorie tot op zekere hoogte verplicht om samen te werken om cumulatieve schade te voorkomen. Bepaalde rechtssubjecten krijgen door middel van overheidsregelgeving een rol toebedeeld en zijn daarmee verplicht om zich aan die rol te houden. Dit onderzoek zal de publicaties van Simester en Von Hirsch over dit onderwerp op meerdere plaatsen citeren, omdat hun overwegingen goed op de juridische kwalificatie van klimaatverandering toepasbaar zijn. De auteurs hebben zich echter niet direct over het klimaatprobleem uitgelaten. Simester en Von Hirsch stellen in het kader van dergelijke verplichtingen tot samenwerking dat voor strafbaarstellingen moet worden overwogen tot welk rechtssubject en welke gedragingen zij zich richten:

> 'When speaking of such cooperative obligations, it is important to consider not only whether such obligations exist, but to whom they extend. It is one thing to assert that manufacturers, specializing in the making of a product, should have an obligation to cooperate in a scheme of regulation (backed by criminal sanctions) that is designed to minimize the product's harmful environmental effects. It is quite another to say those obligations should be extended to casual users.'[341]

Simester en Von Hirsch achten het dus mogelijk om tot strafbaarstellingen te komen om cumulatieve schade te voorkomen. Bij de redactie van dergelijke strafbaarstellingen moet volgens hen uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de vraag op welke manier verplichtingen tussen groepen rechtssubjecten moeten worden verdeeld. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende soorten actoren die aan de cumulatieve schade bijdragen. Specialistische rechtssubjecten, zoals met name ondernemingen, moeten daarbij

340 Simester & Von Hirsch 2014, p. 62-63. Zie ook Simester & Von Hirsch 2009, p. 96 en Lestrade 2024, p. 123-124.

341 Simester & Von Hirsch 2014, p. 62-63.

doorgaans worden verplicht om een grotere bijdrage te leveren aan het voorkomen van dit soort schade:

> '[T]he specialist puts more of his interest, time, and resources into the harm-causing activity. With such greater involvement should come greater concern. The casual user can argue that there are so many potential harms from her various possible activities, all of which compete for her attention, that this kind of harm should not be her particular concern. The specialist cannot readily make this claim: the harmful results of this activity are distinctively his business because this activity is one upon which he concentrates a greater portion of his time and attention.'[342]

Aan deze overwegingen van Simester en Von Hirsch kan nog worden toegevoegd dat specialistische rechtssubjecten, zoals ondernemingen, zich bovendien beter kunnen verwittigen van de wetten en regels die op hun gedragingen van toepassing zijn. Met name grote ondernemingen hebben vaak juridische afdelingen en gespecialiseerde externe juridische assistentie waarmee zij zich beter wegwijs kunnen maken door het juridische landschap dan individuele burgers. Ook dit is een reden waarom meer van hen kan worden verwacht als het gaat om het tegengaan van cumulatieve schade. Dit soort schade wordt volgens Simester en Von Hirsch veelal beantwoord met algemene geboden en geboden die zich richten op specifieke normadressaten.[343] Zij stellen:

> 'There are, we accept, certain basic duties of cooperation which are owed by each person in his capacity as citizen, concerning such matters as the payment of taxes, the administration of justice, and so forth. These basic duties of citizenship support generally applicable prohibitions. Beyond these basic duties, however, it will often be appropriate to allocate the responsibility for cooperating to prevent remote harms on a role-related basis. The duty of cooperating to forestall a given eventual risk would seem to fall most naturally upon those most closely associated with the activity involved: i.e., upon specialists in that activity.'[344]

De norm die van belang is, hangt dus in sterke mate af van de rol die een rechtssubject aanneemt. Verschillende rechtssubjecten krijgen een verschillende rol en daarmee een verschillende verantwoordelijkheid mee. Het is aan de overheid om te bepalen hoe die verdeling plaatsvindt.[345] Dit doet sterk den-

342 Simester & Von Hirsch 2014, p. 87.
343 Simester & Von Hirsch 2014, p. 87.
344 Simester & Von Hirsch 2014, p. 87-88.
345 Zie in dit kader ook een eerdere publicatie van Simester en Von Hirsch over cumulatieve schade, te weten Simester & Von Hirsch 2009, p. 103-104. Zij stellen daarin: 'The issue is one of allocating burdens of desistance: how much need S restrict her conduct, along with others engaging in the same conduct, within a scheme for preventing accumulative harms? The answer may depend on reasons affecting particular classes of actor. [...] Being a specialist is not necessarily the only connecting role that might make the ultimate harm a person's distinctive concern. A variety of other roles is possible: if I live in the neighborhood, I should arrange my trash so it can be conveniently collected; if I use the library,

ken aan de manier waarop het strafrecht op het eerste gezicht een rol lijkt te zijn toebedeeld binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering. Het Nederlands recht legt namelijk verplichtingen in verband met broeikasgasemissies op aan verschillende soorten rechtssubjecten. Deelnemers aan het EU-ETS zijn bijvoorbeeld gehouden aan specifieke regels; hetzelfde geldt voor autofabrikanten en eigenaren van bepaalde bedrijfsgebouwen. Deze rechtssubjecten worden verschillende sectorspecifieke verplichtingen opgelegd die zijn bedoeld om hun emissies in kaart te brengen of terug te dringen. Als deze rechtssubjecten hun verplichtingen niet nakomen, kan dat in veel gevallen leiden tot bestuurs- of strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit beleid van de Nederlandse overheid roept veel gelijkenissen op met deze theorie waarmee Simester en Von Hirsch omschrijven hoe moet worden opgetreden tegen cumulatieve schade, te weten 'allocate the responsibility for cooperating to prevent remote harms on a role-related basis'.[346] In subparagraaf 4.3.4.3 en paragraaf 5.2 worden de abstracte gevaarzettingsdelicten besproken waarmee de overheid schendingen van dit soort klimaatverplichtingen strafrechtelijk sanctioneert.

De Nederlandse overheid heeft overigens bij mijn weten nooit uitdrukkelijk overwogen dat bij dit soort klimaatstrafbaarstellingen sprake is van een bestrijding van cumulatieve schade, en lijkt ook geen algemene strategie of aanpak voor de strafrechtelijke sanctionering van klimaatgerelateerde feiten te hebben. Soortgelijke overwegingen maakt de overheid wel als het om fiscale strafwetgeving gaat. Dergelijke wetgeving is ook bedoeld om een vorm van cumulatieve schade te bestrijden. Bij belastingwetgeving geldt ook dat niet-naleving van wetgeving door een enkel rechtssubject nauwelijks tot merkbare schade leidt. Wanneer echter een grotere hoeveelheid partijen onvoldoende belasting betaalt, kunnen financiële problemen voor de overheid, en daarmee voor de samenleving, ontstaan. De wetgever wijdde daaraan de volgende overwegingen, die doen denken aan zowel de 'obligation of cooperation' van Simester en Von Hirsch als de verdeling van strafrechtelijk handhaafbare verplichtingen in het klimaatbeleid:

> 'Bij de belastingheffing zijn gewichtige gemeenschapsbelangen betrokken, omdat de belastingheffing voor alles beoogt de Staat de geldmiddelen te verschaffen, die voor zijn instandhouding en voor de vervulling van zijn taak nodig zijn. Het is noodzakelijk schending of ingevaarbrenging van die gemeenschapsbelangen door niet-naleving van de voorschriften van de belastingwetten mede door strafbaarstelling tegen te gaan, evenals het noodzakelijk is gebleken om in het Wetboek van Strafrecht verschillende misdrijven en overtredingen op te nemen als onmisbare

---

I should be quiet; and so forth. The roles involved may be varied, but what they have in common is that they are capable of attracting particular norms that apply to persons in virtue of that role – as dwellers, users, and so forth. The content of any duty of cooperation will, in turn, partly depend on the norms those roles attract.'

346 Simester & Von Hirsch 2014, p. 87-88.

> bescherming tegen aantasting van de Staat en tegen belemmering van de staatswerkzaamheid. Voor de bestraffing van belastingontduiking bestaat bovendien ook nog deze grond, dat die ontduiking leidt tot onevenredig zware druk op de eerlijke belastingbetalers en soms – men denke aan de kostprijsverhogende belastingen (omzetbelasting) – tot (grove) benadeling van het eerlijke bedrijfsleven.'[347]

Het grote belang dat uiteindelijk met fiscale wetgeving is gemoeid, kan de inzet van het strafrecht rechtsvaardigen als die wetgeving wordt overtreden. Dat kan ook zo worden gezien in het geval van de mitigatie van klimaatverandering. Als een partij zijn juridische klimaatverplichtingen niet naleeft, zorgt dat daarnaast voor een zwaardere druk op andere partijen, omdat zij de nagelaten uitstootreductie zullen moeten compenseren om de nationale en internationale klimaatdoelen te halen. Dat sluit aan bij de laatste overweging van de wetgever uit het bovenstaande citaat over het fiscale strafrecht. De inzet van het strafrecht voor de cumulatieve schade die ontstaat door broeikasgastuitstoot, kan daarmee op gelijksoortige manier worden verantwoord als de overwegingen op basis waarvan de wetgever op fiscale overtredingen met het strafrecht reageert. Dit sluit aan bij de visie van Simester en Von Hirsch op de sanctionering van bijdragen aan cumulatieve schade. Met inachtneming van die visie moeten verschillende rechtssubjecten per sector een rol krijgen toebedeeld om broeikasgasemissies te reduceren. Als zij die rol niet naleven, dan schenden zij daarmee hun verplichting tot samenwerking om het klimaatprobleem te mitigeren. Zij kunnen in dat geval onder bepaalde omstandigheden worden gestraft; niet omdat zij klimaatschade veroorzaken, maar omdat zij de aan hen toebedeelde rol in de maatschappelijke reactie op de klimaatcrisis onvoldoende op zich nemen.

2.5.4 Broeikasgasemissies als gevaarzettingshandeling

Cumulatieve schade is niet de enige vorm van indirecte schade die relevant is voor een strafrechtelijke analyse van de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering. Broeikasgasemissies kunnen namelijk ook als een gevaarzettingshandeling worden gekwalificeerd. Als voorbeeld van cumulatieve schade noemen Simester en Von Hirsch het dumpen van afval in een rivier, aangezien dit pas tot significante schade leidt als meerdere personen dat doen. Dit verschilt echter van de dynamiek die voorafgaat aan het ontstaan van klimaatschade, omdat daarbij de schade niet op het moment van gezamenlijke emissies ontstaat, maar pas als de gevaren die door de emissies ontstaan zich verwezenlijken. Daarmee kent de uitstoot van broeikasgassen ook kenmerken van een gevaarzettingshandeling. Simester en Von Hirsch spreken bij gevaarzettingshandelingen met name over abstracte gevaarzettingsdelicten, maar in dit

347 *Kamerstukken II* 1954/55, 4080, nr. 3, p. 24.

onderzoek worden ook concrete gevaarzettingsdelicten betrokken.[348] Voor het onderwerp van dit onderzoek zijn beide vormen van gevaarzettingsdelicten immers relevant (zie verder subparagraaf 4.3.4.3 en 4.3.4.4). Om de betekenis van gevaarzettingsdelicten te duiden, kunnen zij het beste worden afgezet tegen krenkingsdelicten. Bij laatstgenoemde delicten gaat het om een daadwerkelijke en directe schending van een rechtsgoed of rechtsbelang. Bij gevaarzettingsdelicten gaat het daarentegen om de bedreiging van of een gevaar voor zo'n schending.[349] Gevaarzettingsdelicten zijn dus strafbaarstellingen waarbij niet centraal staat of schade is ingetreden, maar of een gevaar voor schade is ontstaan.[350]

Duff maakt een onderscheid tussen directe en indirecte gevaarzettingsdelicten. Volgens hem is sprake van een direct gevaarzettingsdelict 'if the relevant harm would ensue from the criminalized conduct without any intervening wrongful human conduct'. Duff noemt het gooien van bakstenen van een gebouw als direct gevaarzettingsdelict. De schade kan immers rechtstreeks door het gooien ontstaan. Er is sprake van een indirect gevaarzettingsdelict 'if the harm would ensue only given further, wrongful actions by the agent or by others'.[351] Het verkopen van een geweer veroorzaakt volgens Duff bijvoorbeeld een indirect gevaar. Daarbij ontstaat schade immers pas als het geweer door de koper of een ander persoon wordt misbruikt.[352] De oorzaken en gevolgen van klimaatverandering hebben kenmerken van beide categorieën, met name door het cumulatieve karakter van de schade die broeikasgasemissies veroorzaken. Enerzijds hebben dergelijke emissies kenmerken van directe gevaarzetting, omdat verdere actie niet vereist is om de schade te veroorzaken. Na de uitstoot van een partij is de concentratie broeikasgassen immers verhoogd, hetgeen zorgt voor een verhoogde kans op weersomstandigheden die schade kunnen veroorzaken. De uitstoot is op zichzelf dus voldoende om het gevaar te veroorzaken en de natuur doet de rest bij de verwezenlijking van die gevaren. De broeikasgasuitstoot van een enkele partij, zeker als dat in grote mate gebeurt, kan in principe leiden tot schade. Tegelijkertijd wordt het gevaar voor schade aanzienlijk groter doordat zoveel partijen broeikasgassen emitteren, waardoor deze uitstoot ook kenmerken van indirecte gevaarzetting kent. Er is veelal verdere uitstoot van anderen nodig voordat grote schade kan ontstaan.

Gevaarzettingshandelingen kunnen volgens Simester en Von Hirsch strafbaar worden gesteld, en in de westerse strafrechtspraktijk lijkt dat ook steeds vaker te gebeuren. In de Nederlandse literatuur bestaat weinig discussie over

348 Deze twee vormen van gevaarzettingsdelicten worden in par. 4.3.4.3 en 4.3.4.4 van dit onderzoek verder behandeld.
349 De Hullu & Van Kempen, p. 83-85.
350 Koopmans 1996, p. 15.
351 Husak 2008, p. 162.
352 Husak 2008, p. 162.

de vraag of ook een gevaarzettingsdelict kan voldoen aan de schadevereisten van het strafrecht. In de afgelopen decennia is de interesse voor gevaarzettingsdelicten ook bij de Nederlandse wetgever toegenomen. Ten Voorde constateert zelfs een 'enthousiasme' bij politici voor dit soort strafbaarstellingen.[353] De theorievorming over de inzet van gevaarzettingsdelicten is echter beperkt.[354] In de rechtswetenschappelijke literatuur zijn wel enkele aanknopingspunten te vinden om te beoordelen of een strafbaarstelling van gevaarzettende handelingen gerechtvaardigd is. In Nederland heeft met name Ten Voorde onderzoek verricht naar criteria voor strafbaarstelling die relevant kunnen zijn voor gevaarzettingsdelicten. Volgens hem speelt daarbij de kennis over de gevaren in kwestie een cruciale rol. Hierover zegt hij het volgende:

> 'Hoe meer zekerheid bestaat over de gevolgen van bepaald handelen, hoe eerder dat handelen als gevaarlijk kan worden beschouwd. Toenemende wetenschappelijke kennis over de gevaren die bepaalde handelingen met zich mee kunnen brengen, kan eraan hebben bijgedragen dat sneller van gevaarlijk handelen wordt gesproken.'[355]

De mate van wetenschappelijke kennis over klimaatverandering kan dan ook een belangrijke rol spelen bij overwegingen over de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze kennis neemt in rap tempo toe, waardoor het steeds beter mogelijk wordt om onderbouwde analyses te maken van de gevaren die emissies van een bepaalde omvang veroorzaken. Het feit dat broeikasgasemissies voor gevaar zorgen, betekent uiteraard niet zonder meer dat dit tot aansprakelijkheid zou moeten leiden. Ook in dat kader zijn de bevindingen van Ten Voorde van belang:

> '[H]oe waardevoller de gevaarzettende handeling, hoe minder redenen er zijn die handeling strafbaar te stellen. Op het eerste gezicht is deze stap moeilijk voorstelbaar: de handeling is wederrechtelijk omdat ze gevaar zet. Aan de andere kant: de ouder die zijn kind met kleren aan leert zwemmen in het diepere gedeelte van het zwembad waar het kind (nog) niet kan staan, brengt het kind in gevaar (op zichzelf bestaat er een reële mogelijkheid dat het kind zal verdrinken), maar is deze gevaarzetting niet te rechtvaardigen en zelfs aan te bevelen, nu het kind daardoor leert hoe het moet zwemmen wanneer het ooit met kleren aan te water raakt? Dat betekent niet dat een kind met kleren aan in het water gooien niet strafbaar zou mogen worden gesteld; het voorgaande betekent dat de wetgever nauwkeurig moet omschrijven welke handeling onder het bereik van de strafbepaling dient te vallen. Juist bij gevaarzettingsdelicten is een zo nauwkeurig mogelijke redactie van de

353 Ten Voorde 2021, p. 69.
354 Zie Husak 2008, p. 159, waarin de auteur stelt: 'The criminal law is appropriately employed not only to reduce harm but also to reduce the risk of harm. But when? Theorists have made disappointingly little progress in answering this question.'
355 Ten Voorde 2021, p. 70.

> strafbaarstelling van belang; de kans op een te ruim geformuleerde strafbaarstelling is hier namelijk goed denkbaar.'[356]

Hoe groter de maatschappelijke waarde van de gevaarzettende handeling is, hoe terughoudender met strafbaarstelling moet worden omgegaan.[357] Ook dit moet worden meegenomen in een beoordeling van de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasuitstoot. Veel handelingen die leiden tot broeikasgasuitstoot zijn op dit moment immers nog zeer waardevol. Een moderne maatschappij is momenteel, ook voor verschillende vitale onderdelen, in belangrijke mate afhankelijk van processen waarbij broeikasgassen worden geëmitteerd. Dit roept vragen op over de manier waarop uitstoot strafrechtelijk kan worden gekwalificeerd. Veel schadeveroorzakende handelingen zijn immers nog goeddeels onmisbaar in een moderne maatschappij. Sterker nog, het ondoordacht beëindigen van gedragingen zou volgens bepaalde auteurs tot een grotere catastrofe kunnen leiden dan het klimaatprobleem zelf. Gardiner stelt hierover in zijn boek dat gaat over de ethiek rondom klimaatverandering:

> 'Suppose that the president of the United States went on television tonight and said that he and other world leaders were declaring a global state of emergency and ordering an immediate radical cut in emissions (e.g., complete cessation, or an 80% cut). Such a cut would dramatically reduce the risks to future generations of catastrophic impacts from climate change. Still, the proposal is surely unreasonable and unethical. Since the global economic system – on which most people's way of life depends – is substantially driven by fossil fuels, an immediate radical cut in emissions would cause a social and economic catastrophe for current people. Since there is no way that the system could cope with an overnight change of this magnitude, such a policy would probably lead to mass starvation, rampant disease, and war. Civil society would collapse. Even if this did "solve" the climate problem for future generations, the moral objections to such an approach would be overwhelming.'[358]

Het feit dat enerzijds de emissies van broeikasgassen zorgen en dreigen te zorgen voor desastreuze gevolgen, maar dat anderzijds activiteiten waarbij die emissies plaatsvinden van cruciaal belang zijn voor de huidige samenleving, zorgt voor een noodzakelijke afweging voor de gebruikmaking van gevaarzettingsdelicten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

---

356 Ten Voorde 2021, p. 73-74. Zie ook Husak 2008, p. 161, waarin de auteur stelt dat bij gevaarzettingsdelicten onder meer sprake moet zijn van een substantieel gevaar: 'Recall that the test of criminalization requires criminal laws to promote a substantial state interest. Because the prevention of trivial harms cannot justify state infringements of the right not to be punished, it is apparent that the prevention of trivial risks provides even less of a rationale. Virtually all behavior involves some level of risk; criminal liability to prevent insubstantial risks would threaten to punish all human activity.'

357 Zie ook Ten Voorde 2014, p. 169.

358 Gardiner 2011, p. 20.

De klimaatcrisis brengt gevaren teweeg die nauwelijks een gelijke kennen, maar het rigoureus stopzetten van de oorzaken ervan kan ook tot enorme schade leiden. Deze twee kanten moeten worden meegenomen in discussies over de strafrechtelijke kwalificatie van gevaarzettingshandelingen op klimaatgebied. Het strafrecht zou kunnen worden aangewend om gevaarzettende broeikasgasuitstoot te sanctioneren, maar het is ondenkbaar om alles dat bijdraagt aan de gevaren van klimaatverandering te bestraffen. De volgende hoofdstukken hebben onder meer tot doel om een middenweg tussen deze uitgangspunten te vinden.

2.5.5 Afrondende beschouwingen

Deze paragraaf liet zien dat de emissies van broeikasgassen gevolgen teweegbrengen die voor het strafrecht relevant kunnen zijn. Dergelijke uitstoot kan immers schade toebrengen aan uiteenlopende rechtsgoederen die doorgaans door het strafrecht worden beschermd. Aangezien klimaatverandering verschillende rechtsgoederen kan beschadigen, kunnen meerdere soorten delicten relevant zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Hoewel emissies van broeikasgassen kunnen leiden tot schade die voor het strafrecht relevant is, heeft het causaal verband tussen deze uitstoot en klimaatschade enkele kenmerken die tot relevante vragen voor het onderwerp van dit onderzoek leiden. Dit komt ten eerste doordat de schade door klimaatverandering zo omvangrijk wordt door de optelsom van de emissies van veel partijen. Ten tweede zorgt deze gezamenlijke uitstoot niet direct voor schade, maar ontstaat door die uitstoot een gevaar voor weersomstandigheden die schade kunnen veroorzaken.

Deze twee kenmerken van de dynamiek tussen de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering doen denken aan twee aspecten uit de theorie over indirecte schade van Simester en Von Hirsch. Ten eerste is klimaatschade een vorm van cumulatieve schade, aangezien de gevaren van klimaatverandering pas aanzienlijk worden doordat broeikasgassen door veel partijen worden geëmitteerd. Broeikasgasuitstoot kwalificeert ten tweede als een gevaarzettingshandeling, aangezien de schade niet op het moment van uitstoot ontstaat, maar pas als de gevaren van die uitstoot zich verwezenlijken. Broeikasgasuitstoot kwalificeert op basis van die theorie dan ook als een gevaarzettingshandeling met een sterk cumulatief karakter. Zowel schade door gevaarzettingshandelingen als cumulatieve schade kunnen worden bestreden door middel van het strafrecht, maar beide vormen van schade vragen om een specifieke strafrechtelijke aanpak. Cumulatieve schade wordt veelal gesanctioneerd door het stellen van sectorspecifieke normen voor bepaalde groepen rechtssubjecten. Gevaarzettingshandelingen worden met name strafbaar gesteld door middel van abstracte of concrete gevaarzettingsdelicten. De implicaties van deze bevinding zijn door de rest van dit onderzoek vervlochten. Alvorens deze bevinding concreter

toe te passen op de deelvragen van dit onderzoek, rest nog één vraag in deze terreinverkenning.

2.6 Doelen van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering

2.6.1 Inleiding

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, is het noodzakelijk de vraag te stellen waarom het strafrecht in dit kader überhaupt het overwegen waard is. De doelen van het strafrecht en de redenen om het strafrecht aan te wenden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, kunnen verdere sturing geven aan de beantwoording van onderdelen van de deelvragen van dit onderzoek. Zo worden de mogelijkheden van het strafrecht, die centraal staan bij de beantwoording van de derde deelvraag van dit onderzoek, in belangrijke mate ingekleurd door de doelen van het strafrecht die in deze paragraaf worden behandeld. Een eerste antwoord op de vraag naar het doel van het overwegen van het strafrecht laat zich gemakkelijk formuleren, en kwam reeds in de inleiding van dit onderzoek ter sprake. Klimaatverandering is immers een probleem dat zulke desastreuze gevolgen kan hebben, met oorzaken die binnen bijna alle onderdelen van een moderne samenleving, dat het gerechtvaardigd is om nagenoeg alle onderdelen van die samenleving te onderzoeken. De dreigende schade van klimaatverandering zorgt er immers voor dat geen middel onbenut mag blijven om het klimaatprobleem te mitigeren. Dit geldt ook voor de verschillende middelen binnen het juridische instrumentarium. Zo stelt Spier terecht:

> 'We should tackle climate change from as many angles as possible. If the law is going to play a role, it must be a joint effort of lawyers in many fields, such as international law, human rights, environmental law, private law and criminal law.'[359]

De grote schade die klimaatverandering veroorzaakt en kan veroorzaken rechtvaardigen een onderzoek binnen alle juridische werkgebieden. Buiten deze algemene constatering, heeft het strafrecht krachten en mogelijkheden die een onderzoek naar dit rechtsgebied van bijzonder belang maken. Het strafrecht heeft namelijk kwaliteiten waardoor het rechtsgebied *prima facie* van toegevoegde waarde kan zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze kwaliteiten zijn in het kader van deze terreinverkenning onderzocht

359 Spier 2011, p. 50. Een soortgelijke oproep is te vinden in UNODC 2022, p. 9.

aan de hand van de twee meest gebruikte theorieën om de inzet van het strafrecht te rechtvaardigen, te weten het utilisme en het retributivisme.[360] Aangezien door de inzet van het strafrecht veelal leed wordt toegevoegd, heeft die inzet een rechtvaardiging nodig. Deze twee theorieën bieden daar al eeuwenlang aanknopingspunten voor. Het utilisme en het retributivisme worden ook wel aangeduid als respectievelijk de relatieve en absolute strafrechttheorieën.[361] Het ligt voor de hand om aansluiting bij deze theorieën te zoeken, omdat zij aan de basis staan van waarom wij het strafrecht gebruiken. Het bezien van klimaatverandering in het licht van deze theorieën, kan daardoor wijzen op redenen om het strafrecht aan te wenden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Een analyse van deze strafrechttheorieën in verband met het klimaatprobleem biedt meerdere aanknopingspunten om te betogen dat de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering moet worden onderzocht. De onderstaande alinea's zullen van beide theorieën een aantal belangrijke gezichtspunten uitlichten. Het utilisme biedt argumenten om de inzet van het strafrecht te rechtvaardigen, aangezien die theorie grotendeels uitgaat van de potentiële gedragsveranderende werking van het rechtsgebied. Gedragsverandering is nu juist het centrale doel van het beleid dat is bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Het retributivisme kan worden gebruikt om ideeën te identificeren over de expressieve waarde die het strafrecht kan bieden aan het juridische antwoord op klimaatverandering. Op het terrein van klimaatverandering bestaat een aanzienlijke en ogenschijnlijk toenemende hoeveelheid morele verontwaardiging. Op basis van retributivistische strafrechttheorieën kan worden betoogd dat het strafrecht onder bepaalde omstandigheden kan worden gebruikt om gestalte aan dergelijke verontwaardiging te geven.

Het feit dat het utilisme en het retributivisme de meest aangehaalde strafrechttheorieën zijn, betekent uiteraard niet dat er geen andere theorieën bestaan. Op beide theorieën valt bovendien het nodige af te dingen, zoals aan het einde van deze paragraaf zal worden toegelicht. Het is niet de bedoeling van deze terreinverkenning om deze theorieën in zijn geheel te bespreken, discussies over deze theorieën voort te zetten of het nut van het gehele strafrecht onder de loep te nemen.[362] Het doel van deze paragraaf is louter om aanknopingspunten in de strafrechttheorie te vinden die in dit onderzoek kunnen worden gebruikt om de potentiële toegevoegde waarde van de inzet van het strafrecht te overwegen. Deze theorieën bieden een kader om tot dergelijke bevindingen te komen, zoals Tonry stelt over het utilisme en het retributivisme: 'Both frameworks provide coherent, articulable bases for assess-

360 Tonry 2011, p. 29.
361 Zie bijv. De Hullu & Van Kempen 2024, p. 7.
362 In dit kader wordt aangesloten bij de maatschappelijke plaats van het strafrecht als omschreven in De Hullu & Van Kempen 2024, p. 21-22.

ing whether particular punishment policies, practices or decisions are just.'[363] Tot slot moet ter introductie worden opgemerkt dat de krachten die volgen uit deze theorieën niet grenzeloos kunnen worden aangewend. De doelen en mogelijkheden van het strafrecht moeten telkens worden bezien binnen de grenzen die in een democratische rechtsstaat aan de inzet van het rechtsgebied worden gesteld. Deze begrenzingen zullen verderop in dit onderzoek uitdrukkelijk aan bod komen, zoals bij de bestudering van de mogelijkheden van het klimaatstrafrecht in het licht van het legaliteitsbeginsel (zie paragraaf 4.4).

2.6.2 Utilisme en het klimaatstrafrecht

Beccaria en Bentham worden gezien als de grondleggers van het utilisme, wat ook wel het consequentialisme wordt genoemd.[364] Deze stroming in de ethiek houdt kortgezegd in dat handelingen moeten worden beoordeeld op basis van de gevolgen die zij hebben voor het algemeen nut of geluk. Het strafrecht behoort op grond van deze denkwijze te worden ingezet indien dat meer baten dan kosten voor het maatschappelijk welzijn heeft. Utilisten betogen dat het gerechtvaardigd is om wetsovertreders leed toe te brengen indien dit een grotere mate van leed bij anderen voorkomt. Dit komt er veelal op neer dat gedragsverandering wordt bewerkstelligd door algemene afschrikking, individuele afschrikking, incapacitatie, rehabilitatie en sociale afkeuring.[365] Het strafrecht kan daarnaast voor een verandering van sociale en culturele normen zorgen, die ook een gedragsverandering kunnen behelzen of daartoe kunnen leiden.[366] Ook buiten de strafrechtfilosofie wordt gedragsverandering regelmatig aangehaald als doel van het rechtsgebied. Zo vinden deze utilistische denkbeelden weerklank in Nederlandse strafrechtstrategieën. De Nota Criminaliteitsbeheersing van de Nederlandse overheid uit 2001 stelt bijvoorbeeld: 'Ter beheersing van de criminaliteit bestaat er behoefte in het leven van burgers in te grijpen om ze tot ander gedrag te brengen. Het strafrecht legitimeert tot dit ingrijpen.'[367]

Het sturende effect van het strafrecht sluit goed aan bij de gedragsverandering die wordt beoogd met beleid dat is bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Gedragsverandering wordt in veel verbanden genoemd als belangrijk onderdeel van de vereiste maatschappelijke reactie op klimaatverandering.[368] Overheden, bedrijven en personen moeten hun gedrag aanpassen om minder broeikasgassen te emitteren. Sterker nog, dat is waar de mitigatie

363 Tonry 2011, p. 22
364 Tonry 2011, p. v en 3.
365 Hoekendijk & Kommer 2011, p. 212, Claessen 2019, p. 23 en Robinson 2000, p. 1861-1862.
366 Koning e.a. 2023, p. 12.
367 *Kamerstukken II* 2001/02, 27834, nr. 2, p. 15-16.
368 Zie bijv. Wagtendonk 2022.

van klimaatverandering grotendeels op neerkomt. De rapporten van het IPCC refereren dan ook veelvuldig naar de gedragsverandering die is vereist om het klimaatprobleem te bestrijden. Working Group III stelt bijvoorbeeld in zijn laatste Summary for Policymakers: 'Combining mitigation with policies to shift development pathways, such as broader sectoral policies, policies that induce lifestyle or behaviour changes, financial regulation, or macroeconomic policies can overcome barriers and open up a broader range of mitigation options [...]'.[369] De Summary for Policymakers van het IPCC Synthesis Report uit 2023 verwijst ook meermaals naar gedragsverandering: 'Many options are available for reducing emission-intensive consumption, including through behavioural and lifestyle changes, with co-benefits for societal well-being'.[370] Het strafrecht staat van oudsher te boek als een middel dat een bijdrage kan leveren aan opgaven van gedragsverandering. Dit maakt het strafrecht tot een middel waarvan ten minste moet worden onderzocht of het een bijdrage kan leveren aan de gedragsveranderingsopgaven waar klimaatverandering ons voor plaatst.

Er bestaat ook wetenschappelijk bewijs dat aantoont dat het strafrecht daadwerkelijk gedragsveranderende effecten heeft.[371] Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het de vraag is in hoeverre dit soort effecten in de praktijk opgaan. Empirische studies tonen niet zelden aan dat het gedragsbeïnvloedende effect van het strafrecht niet moet worden overdreven.[372] Ook binnen de milieustrafrechtelijke wetenschap worden deze gevolgen van het rechtsgebied weleens betwist.[373] Rechtssubjecten lijken zich niet zelden in mindere mate als *homo economicus* te gedragen dan theoretisch weleens wordt aangenomen. Dit onderzoek richt zich echter grotendeels op de mogelijke inzet van het strafrecht tegen ondernemingen (zie paragraaf 1.3). Het is daarom relevant dat wordt verondersteld dat het gedragsveranderende effect van het strafrecht op rechtspersonen groter kan zijn dan op natuurlijke personen. Ondernemingen lijken in veel gevallen namelijk rationeler te handelen dan natuurlijke personen.[374] Een recent voorbeeld van Nederlandse strafzaken tegen ondernemingen die leidden tot gedragsverandering, kan worden gevonden in de verschillende strafrechtelijke onderzoeken naar overtredingen van de Wwft door financiële instellingen. Deze onderzoeken leidden aantoonbaar tot enorme investeringen van deze instellingen in hun antiwitwasbeleid.[375] Hoewel ook terechte kritiek op de gevolgen van de Wwft klinkt, laten deze

369 IPCC Working Group III 2022, p. 45.
370 IPCC 2023, p. 31.
371 Husak 2020, p. 35-36.
372 Ten Voorde 2008, p. 64-67 en Ashworth & Zedner 2008, p. 23.
373 Goeschl & Jürgens 2014.
374 Zie bijv. Coleman 2016, p. 921-922 en Faure & Partain 2019.
375 Zie bijv. Pols 2019 en Smal 2024. De auteur van dit onderzoek was als advocaat bij meerdere van deze strafrechtelijke onderzoeken betrokken.

recente procedures zien dat het strafrecht daadwerkelijk tot grote gedragsverandering binnen het bedrijfsleven kan leiden.

2.6.3 Retributivisme en het klimaatstrafrecht

Er zijn ook andere morele filosofieën die een aanzienlijke rol blijven hebben op de hedendaagse strafrechttheorie. De meest aangehaalde daarvan is het retributivisme, waarvan Kant de bekendste grondlegger is. De rechtvaardiging van de inzet van het strafrecht is volgens die theorie gelegen in proportionele vergelding van het strafbare gedrag. De straf moet volgens deze strafrechtfilosofie dan ook in een proportioneel verband staan tot de ernst van het feit en de verwijtbaarheid van de dader.[376] De grondslag voor deze filosofie kan worden gevonden in een morele noodzaak om te reageren op verwerpelijk gedrag, of het herstellen van een maatschappelijke balans.[377] Het gedragsbeïnvloedende effect van het strafrecht staat hierbij dus niet centraal, maar eerder het morele karakter van de strafbare gedraging en de reactie daarop. Von Hirsch omschrijft de rol van het retributivisme ten opzichte van utilistische denkwijzen:

> 'A sanction that treats the conduct as wrong – that is, not a "neutral" sanction – has two important moral functions that are not reducible to crime prevention. One is to recognize the importance of the rights that have been infringed. The censure in punishment conveys to victims and potential victims the acknowledgment that they are wronged by criminal conduct, that rights to which they properly are entitled have been infringed. The other (and perhaps, still more important) role of censure is that of addressing the offender as a moral agent, by appealing to his or her sense of right and wrong. This is not just a crime-prevention strategy, however, for otherwise there would be no point in censuring actors who are repentant already (since they need no blame to make them regret their actions and to try to desist in future) or who seemingly are incorrigible (since they will not change despite the censure).'[378]

Het strafrecht is dus een middel om een moreel oordeel tot uitdrukking te brengen. Sterker nog, volgens verschillende auteurs is het rechtsgebied zelfs een van de sterkste middelen voor een overheid om te communiceren dat bepaald gedrag fout is. Husak stelt bijvoorbeeld: 'Apart from waging war, no decision made by the state is more significant than its judgment about what

376 Tonry 2011, p. v en 5.
377 Hoekendijk & Kommer 2011, p. 212.
378 Von Hirsch 2011, p. 208-209.

conduct should be proscribed and how severely to punish it.'[379] Dergelijke opvattingen vinden ook hun weerklank in Nederlandse strafrechtstrategieën. De Nota Criminaliteitsbeheersing uit 2001 stelt bijvoorbeeld: 'Het strafrecht drukt op de meest pregnante wijze de maatschappelijke afkeuring van het criminele gedrag uit. Dit kan worden aangeduid als de expressieve functie van het strafrecht.'[380] Deze expressieve functie of waarde van het strafrecht wordt vaak genoemd in het kader van retributivistische strafrechtfilosofieën. Feinberg schreef over deze expressieve waarde:

> 'The essence of punishment for moral delinquency lies in the criminal conviction itself. One may lose more money on the stock market than in a courtroom; a prisoner of war camp may well provide a harsher environment than a state prison; death on the field of battle has the same physical characteristics as death by sentence of law. It is the expression of the community's hatred, fear, or contempt for the convict which alone characterizes physical hardship as punishment.'[381]

Ten aanzien van allerhande gedragingen die verband houden met klimaatverandering bestaan negatieve morele oordelen. Met name burgers en milieuorganisaties zijn kritisch op de trage manier waarop verschillende overheden en commerciële bedrijven op het klimaatprobleem reageren. Al Gore stelt over klimaatverandering: 'This is not a political issue so much as a moral issue.'[382] Het IPCC acht het maken van 'value judgments' van noodzakelijk belang om keuzes te maken binnen klimaatbeleid.[383] Jamieson schreef het volgende over het klimaatprobleem:

> 'The problem we face is not purely a scientific problem that can be solved by the accumulation of scientific information. Science has alerted us to a problem, but the problem also concerns our values. It is about how we ought to live, and how humans should relate to each other and to the rest of nature. These are problems of ethics and politics as well as problems of science.'

379 Husak 2008, p. 11. Zie ook Dijkstra 2019, p. 1245, waarin de auteur stelt: 'Het strafrecht is als ultimum remedium het zwaarste wapen in het arsenaal van een rechtsstatelijke overheid en dus bij uitstek geschikt om dergelijke morele normen te stellen.'

380 *Kamerstukken II* 2001/02, 27834, nr. 2, p. 15-16. Zie ook Ashworth & Zedner 2008, p. 48.

381 Feinberg 1965, p. 113. Hij stelt voorts: 'Both penalties and punishments are authoritative deprivations for failures; but, apart from these common features, penalties have a miscellaneous character, whereas punishments have an important additional characteristic in common. That characteristic, or specific difference, I shall argue, is a certain expressive function: punishment is a conventional device for the expression of attitudes of resentment and indignation, and of judgments of disapproval and reprobation, on the part either of the punishing authority himself or of those "in whose name" the punishment is inflicted. Punishment, in short, has a symbolic significance largely missing from other kinds of penalties.'

382 Rutherford 2011.

383 IPCC 2001.

Op basis van retributivistische theorieën kan worden onderzocht onder welke omstandigheden het strafrecht zou kunnen worden aangewend om gestalte te geven aan deze waardeoordelen. Het verrast dan ook niet dat morele verwijten een rol spelen binnen de oproepen om het strafrecht vaker aan te wenden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.[384] Waardeoordelen over gedragingen die verband houden met klimaatverandering worden vaak geuit onder de noemer *climate justice*. Daarbij wordt vaak stilgestaan bij onrechtvaardigheden in verband met klimaatverandering, zoals het schrijnende feit dat de voordelen van activiteiten waarbij veel broeikasgassen worden uitgestoten met name zijn genoten door het mondiale noorden en de rijkste landen, terwijl de schade die deze uitstoot veroorzaakt met name wordt geleden door het mondiale zuiden en de armste landen.[385]

Een retributivistische strafrechtelijke aanpak van het klimaatprobleem levert evenwel enkele ingewikkelde vragen op. Het moreel kwalificeren van gedragingen die verband houden met klimaatverandering is namelijk niet gemakkelijk, zo wordt aangetoond in de filosofiestroming van *climate ethics*. Daarin wordt opgemerkt dat klimaatverandering weliswaar grote en belangrijke morele vragen opwerpt, maar dat bestaande morele filosofieën slechts in beperkte mate houvast kunnen bieden om die vragen te beantwoorden.[386] Dit komt met name door enkele aspecten van het klimaatprobleem die hiervoor al ter sprake kwamen, waaronder de grote maatschappelijke afhankelijkheid van processen waarbij broeikasgassen worden uitgestoten en het cumulatieve karakter van de manier waarop klimaatschade intreedt. Die afhankelijkheid zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om onmiddellijk in zijn geheel met broeikasgasuitstoot te stoppen, waardoor de vraag rijst welke uitstoot als afkeurenswaardig moet worden aangemerkt. Voorts kan door het cumulatieve karakter worden betoogd dat we allemaal in enige mate zowel dader als slachtoffer van het klimaatprobleem zijn. Dit bemoeilijkt het vellen van waardeoordelen die verband houden met klimaatverandering, en zorgt voor basale vragen over welk gedrag wel en niet geoorloofd is. Jamieson vat dit mooi samen aan het einde van een artikel over de morele vraagstukken die spelen bij klimaatverandering:

> 'Science has alerted us to the impact of humankind on the planet, one another, and all life. This dramatically confronts us with questions about who we are, our relations with nature, and what we are willing to sacrifice for various possible

384 Zie bijv. Arkush & Braman 2024, p. 4, waarin de auteurs stellen: 'Although some of the harmful externalities that FFCs generate may be suitable for tort or regulatory suits, the lethality of the FFC's conduct, their awareness of the risks they are generating, and their efforts to obscure those risks make criminal prosecution for homicide particularly appropriate.'

385 Gardiner 2010, p. 14 en Gardiner 2011, p. 21.

386 Gardiner 2010, p. 94-95 en Gardiner 2011, p. 41.

futures. We should confront this as a fundamental challenge to our values and not treat it as if it were simply another technical problem to be managed.'[387]

2.6.4 Afrondende beschouwingen

Het bovenstaande liet zien dat zowel aan het utilisme als het retributivisme argumenten kunnen worden ontleend die leiden tot de noodzaak van het onderzoeken van de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Op beide strafrechttheorieën is volop kritiek geuit. Aanhangers van beide theorieën hebben bovendien niet zelden kritiek op elkaar. Utilisten doen retributivistische strafrechttheorieën af als wraakzuchtig; andersom wordt utilisten verweten dat zij geen acht slaan op moraal, geen rekening houden met mensenrechten en zelfs onschuldigen zouden willen straffen als dat tot positieve gevolgen zou leiden.[388] Mede vanwege deze kritiekpunten zijn theorieën ontstaan die aspecten bevatten van zowel het utilisme als het retributivisme.[389] Ook de Nederlandse overheid hangt een verenigingstheorie voor de inzet van het strafrecht aan.[390] Meer specifiek kunnen beide theorieën ook worden gevonden in de rechtvaardiging van het milieustrafrecht. Zo ziet Huisman zowel normonderhoud als gedragsverandering als doelen van het rechtsgebied.[391] Daarnaast kunnen de theorieën moeilijk los van elkaar worden bezien. De expressieve waarde van het strafrecht kan immers ook van nut zijn binnen de voornoemde utilistische strafrechttheorieën. Het uiten van een bepaald waardeoordeel kan immers leiden tot normbevestiging, wat gedragsverandering tot gevolg zou kunnen hebben. Door met morele expressie te straffen, kunnen potentiële daders hun eigen moraal bijstellen en kunnen sociale en maatschappelijke normen wijzigen, wat ertoe kan leiden dat soortgelijke gedragingen worden voorkomen.[392]

Uit het voorgaande volgden drie redenen om een onderzoek uit te voeren naar de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Ten eerste dreigt het klimaatprobleem te leiden tot dusdanig desastreuze gevolgen, dat het gerechtvaardigd is om alle aspecten van het juridische instrumentarium te onderzoeken. Aangezien het strafrecht nog beperkt aandacht heeft gekregen, is een onderzoek naar dit rechtsgebied op zijn plaats. Meer specifieke redenen voor het aanwenden van het strafrecht kunnen worden gevonden in de klassieke strafrechttheorieën van het utilisme en het retributivisme. Binnen het utilisme wordt het strafrecht gezien als middel om gedragsverandering af te dwingen. Deze filosofie lijkt goed aan te sluiten op

387 Jamieson 2010, p. 85.
388 Tonry 2011, p. v en 3. Zie ook Tadros 2010, p. 170-171.
389 Ashworth 2010, p. 83.
390 Hoekendijk & Kommer 2011, p. 212.
391 Huisman 2023, p. 280.
392 Robinson 2000, p. 1840 en Ashworth 2010, p. 71.

het overheidsbeleid om klimaatverandering te mitigeren, aangezien gedragsverandering daarin een centrale rol speelt. Het retributivisme ziet het strafrecht onder meer als instrument om afkeuring te tonen. Deze functie van het strafrecht kan worden gebruikt om gestalte te geven aan de morele verontwaardiging die bestaat ten aanzien van bepaalde gedragingen die verband houden met klimaatverandering. Deze redenen voor het aanwenden van het strafrecht zullen bij de beantwoording van de deelvragen in de volgende hoofdstukken nog veelvuldig aan bod komen.

2.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen

Dit hoofdstuk begon met een globale uiteenzetting van enkele algemene onderwerpen die van belang zijn voor de rest van dit onderzoek. Daarin bleek onder meer dat klimaatverandering verschillende strafrechtelijk relevante rechtsgoederen kan schaden. De emissies van broeikasgassen die klimaatverandering veroorzaken, komen voort uit verschillende onderdelen van de samenleving die door het bestuursrecht kunnen worden gereguleerd. Er is dan ook een sterke toename aan administratiefrechtelijke wet- en regelgeving die is bedoeld om de emissies van broeikasgassen te reduceren, waarvan in dit hoofdstuk enkele voorbeelden werden gegeven. Dat soort normen kunnen veelal ook door het strafrecht worden gehandhaafd, hetgeen met name door middel van het milieustrafrecht zal gebeuren. De belangrijkste uitgangspunten van en discussiepunten binnen dat rechtsgebied werden in dit hoofdstuk genoemd. Daaruit bleek dat meerdere facetten van het milieustrafrecht al geruime tijd worden bekritiseerd. Deze facetten kunnen ook hun weerslag hebben op de strafrechtelijke handhaving van gedragingen die verband houden met klimaatverandering. Zo zorgt de administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied ervoor dat gedragingen die conform een vergunning plaatsvonden niet strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Dit lijkt op voorhand van aanzienlijk belang voor het klimaatstrafrecht, omdat veel broeikasgasemissies waarschijnlijk in overeenstemming met vergunningen en andere administratieve vereisten plaatsvinden.

Dit hoofdstuk eindigde met twee onderwerpen die de kern van het onderwerp van dit onderzoek raken. Ten eerste werd gevonden dat klimaatschade enkele kenmerken heeft die een belangrijke rol spelen bij een analyse ervan op grond van het strafrechtelijke schadebeginsel. Die analyse leidde tot de conclusie dat klimaatschade ten eerste een vorm van cumulatieve schade is. Dit houdt in dat klimaatschade wordt veroorzaakt door veel rechtssubjecten tezamen. Daarnaast kwalificeren gedragingen die leiden tot broeikasgasemissies als gevaarzettingshandelingen. Zij leiden immers niet direct tot schade, maar leiden tot een gevaar voor schade. Uit de analyse in dit hoofdstuk bleek dat dit soort cumulatieve schade en gevaarzettingshandelingen vragen om een specifieke strafrechtelijke aanpak. Tot slot bleek uit het voorgaande dat het

van belang is om die aanpak verder te onderzoeken. Klimaatverandering zorgt immers voor grote schade en dreigt desastreuze gevolgen teweeg te brengen. Het strafrecht kan een rol spelen bij het voorkomen van die schade en het mitigeren van die gevolgen. Zo kan het rechtsgebied gedragsverandering teweegbrengen en afkeuring uitspreken. Mede op basis van deze bevindingen worden in de volgende hoofdstukken de verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden van het klimaatstrafrecht in kaart gebracht.

3 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatmitigatie en -adaptatie

3.1 INLEIDING

3.1.1 Inleiding en opzet van dit hoofdstuk

Dit onderzoek gaat in op de mogelijke rol van het strafrecht binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering. De volgende hoofdstukken onderzoeken verschillende beperkingen en mogelijkheden in dat kader. Het zou echter kunnen dat Nederland niet geheel vrij is om uit deze mogelijkheden te kiezen. Klimaatverandering kan immers aan mensenrechten raken, en verschillende mensenrechtenverdragen verplichten tot de inzet van het strafrecht om op mensenrechtenschendingen te reageren. De keuzevrijheid om het strafrecht aan te wenden zou daarom kunnen worden ingeperkt door de verplichtingen die voortvloeien uit deze mensenrechtenverdragen. In de Nederlandse rechtsorde zijn met name de positieve strafverplichtingen van het EHRM van grote invloed. Voordat in dit onderzoek wordt ingegaan op strafrechtelijke regelgeving en handhaving die mogelijk aan het juridische antwoord op klimaatverandering kan bijdragen, is een logische eerste stap om te onderzoeken of dergelijke verplichtingen op het gebied van klimaatverandering bestaan. Oftewel, alvorens in de volgende hoofdstukken een analyse wordt gemaakt van de wijzen waarop het strafrecht eventueel een rol *kan* spelen en *hoe* dat dan zou kunnen, wordt in dit hoofdstuk onderzocht of het strafrecht onder bepaalde omstandigheden een rol *moet* spelen. Het onderzoeksdoel van dit hoofdstuk kan worden samengevat door middel van de volgende deelvraag:

> *Leidt het EVRM tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht om klimaatverandering te mitigeren?*

Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering zijn vooralsnog niet aan een rechter voorgelegd of in de rechtswetenschap onderzocht. Om die reden wordt in dit hoofdstuk tot conclusies gekomen op grond van wet- en regelgeving, rechterlijke uitspraken en rechtswetenschappelijke literatuur over aanpalende onderwerpen. Dit hoofdstuk vangt aan met een introductie van het EVRM en de positieve verplichtingen die daaruit voortvloeien (paragraaf 3.2), een verdere inleiding van klimaat- en milieuverplichtingen die volgen uit het EVRM (paragraaf 3.3)

en positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op grond van het EVRM in het algemeen, waaronder met name de verplichtingen tot strafbaarstelling en de verplichtingen tot strafrechtelijke onderzoek en bestraffing (paragraaf 3.4). Na deze introducties wordt ingegaan op de positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden op het gebied van klimaatverandering. Daarbij wordt aandacht besteed aan mogelijke positieve verplichtingen tot strafbaarstelling, strafrechtelijk onderzoek en bestraffing op het gebied van klimaatmitigatie (paragraaf 3.5) en klimaatadaptatie (paragraaf 3.6). De tussenconclusie en afrondende beschouwingen bevatten een samenvatting van wanneer het EVRM noopt tot de inzet van het strafrecht op klimaatgebied (paragraaf 3.7).

3.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk richt zich louter op verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op basis van mensenrechtenverdragen. Daarbij moet worden opgemerkt dat dergelijke verplichtingen ook uit andere rechtsbronnen zouden kunnen voortkomen. Er bestaan op dit moment vooralsnog geen internationale verdragen die hiertoe expliciet verplichten. Op andere terreinen wordt wel via het internationaal recht gedwongen tot de inzet van het strafrecht.[1] Het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide verplicht bijvoorbeeld tot de strafbaarstelling van genocide.[2] Ook het recht van de Europese Unie kan dwingen tot strafrechtelijke maatregelen. De oude Richtlijn Milieucriminaliteit, waarmee lidstaten worden verplicht tot de strafbaarstelling van bepaalde milieuvervuilende handelingen, dwingt echter niet tot strafbaarstellingen die expliciet in het leven zijn geroepen om klimaatverandering te mitigeren.[3] De herziene variant van de Richtlijn Milieucriminaliteit, die in 2024 werd aangenomen en uiterlijk op 21 mei 2026 moet zijn geïmplementeerd, noemt wel twee strafbaarstellingen die direct met klimaatverandering verband houden.[4] Verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht kunnen daar-

1 Zie voor een overzicht Seibert-Fohr 2009, p. 153-187.
2 Art. 3 onder (a) Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide.
3 Richtlijn 2008/99/EG.
4 Art. 3 lid 2 sub p en t Richtlijn (EU) 2024/1203. Daarnaast zou art. 3 lid 2 sub b Richtlijn (EU) 2024/1203 van belang kunnen blijken voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze bepaling dwingt lidstaten om de volgende gedraging strafbaar te stellen: 'the placing on the market, in breach of a prohibition or another requirement aimed at protecting the environment, of a product the use of which on a larger scale, namely the use of the product by several users, regardless of their number, results in the discharge, emission or introduction of a quantity of materials or substances, energy or ionising radiation into air, soil or water and causes or is likely to cause the death of, or serious injury to, any person or substantial damage to the quality of air, soil or water, or substantial damage to an ecosystem, animals or plants'. Deze bepaling is niet specifiek op klimaatmitigatie gericht, maar zou (afhankelijk van haar nationale implementatie en rechterlijke interpretatie)

naast indirect ontstaan op basis van het Europees klimaatrecht, aangezien lidstaten verplicht zijn om schendingen van Europese klimaatwetten en -regels op doeltreffende, proportionele en afschrikkende wijze te handhaven. Laatstgenoemde Europeesrechtelijke verplichtingen worden echter pas in subparagraaf 5.2.4 behandeld.

Dit hoofdstuk richt zich op het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie van het EHRM, en dus niet op bijvoorbeeld het IVBPR en de bijbehorende aanbevelingen van het Mensenrechtencomité en het EU-Grondrechtenhandvest en de bijbehorende jurisprudentie van het Hof van Justitie. Een focus op het EVRM sluit aan bij het maatschappelijke debat over mensenrechten op het gebied van klimaatverandering, dat zich in Nederland en Europa momenteel voornamelijk op het EVRM richt. Een focus op het EVRM in plaats van het EU-Grondrechtenhandvest is bovendien op zijn plaats, omdat het Hof van Justitie vooralsnog geen arresten heeft gewezen over positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht.[5] Een focus op het EVRM in plaats van het IVBPR is gerechtvaardigd, omdat de effectiviteit van het EVRM in Nederland aanzienlijk groter is dan van het IVBPR.[6] Daarnaast past het EVRM beter bij het onderwerp van dit hoofdstuk, omdat het EHRM zich, in tegenstelling tot het Mensenrechtencomité of het Hof van Justitie, uitdrukkelijk heeft uitgelaten over positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht bij milieu- en natuurrampen. Ook lijkt het EHRM zich in bepaalde gevallen, in tegenstelling tot het Mensenrechtencomité en het Hof van Justitie, te richten op strafvervolging van overheidsorganen, hetgeen goed aansluit bij het gedeelte van dit onderzoek dat ziet op de aansprakelijkheid van publiekrechtelijke

---

wel kunnen worden aangewend om broeikasgasemissies te sanctioneren. De bepaling roept met name door haar bestanddeel 'a product the use of which on a larger scale, namely the use of the product by several users, regardless of their number' wezenlijke vragen op. Het is onduidelijk wat de verschillende elementen van dat bestanddeel betekenen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. De bepaling richt zich ogenschijnlijk op emissies door producten die wederrechtelijk zijn verkocht en die op grote schaal schade kunnen berokkenen. Dit zou in theorie echter ieder wederrechtelijk verkocht product kunnen betreffen, want elke stof is vanaf een bepaalde hoeveelheid schadelijk (*dosis sola facit venenum*). Bij het afsluiten van dit onderzoek was er nog geen Nederlands wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorgelegd ter implementatie van de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit.

5 Backé 2024.

6 Vergelijk Krommendijk 2013 en Lawson 2009, p. 389-390. Krommendijk stelt over de aanbevelingen van het Mensenrechtencomité: '[De] gebrekkige effectiviteit van COs hangt samen met het feit dat verschillende COs breed en algemeen zijn geformuleerd en vaak weinig specifieke suggesties voor maatregelen bevatten. Dergelijke COs komen vaak overeen met bestaand beleid. Voor meer concrete COs geldt dat de regering weinig geneigd is om de aanbevelingen te volgen.' Lawson stelt over het EHRM: 'In terms of significance, the Court's judgments have an impact matched by no other human rights body – not only on the parties whose disputes are settled in final and binding rulings, but also on the community of 47 Contracting Parties who change their domestic law and practice in a continuous process of adaptation to the highly dynamic European Convention of Human Rights [...].'

rechtspersonen (subparagraaf 4.2.3). Deze overwegingen laten het onverlet dat ook het IVBPR kan leiden tot verplichtingen op het gebied van klimaatverandering en verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht,[7] en het goed denkbaar is dat dit ook voor het EU-Grondrechtenhandvest geldt. Om die reden zou een onderzoek naar het IVBPR en het EU-Grondrechtenhandvest met een strekking als dit hoofdstuk nuttig kunnen zijn.

De conclusies in dit hoofdstuk komen tot stand door een onderzoek naar een mogelijke koppeling van de positieve verplichtingen op grond van het EVRM om een bepaald milieu- en klimaatbeleid te voeren en de uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden. Uit het in subparagraaf 2.3.2 geanalyseerde Klimaseniorinnen-arrest volgt dat klimaatverplichtingen ten minste volgen uit artikel 2 en 8 EVRM. De positieve verplichtingen op het gebied van het strafrecht zijn gebaseerd op een groter aantal artikelen, te weten ten minste artikel 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 en 14 EVRM.[8] Aangezien artikel 2 en 8 EVRM de bepalingen zijn die voor beide onderwerpen van belang zijn, zal dit hoofdstuk zich met name op die artikelen richten. Door deze overlap zijn eventuele positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op klimaatterrein immers het meest aannemelijk op basis van deze bepalingen. In de rechtswetenschap wordt ook artikel 1 Eerste Protocol EVRM in verband gebracht met klimaatverplichtingen voor lidstaten.[9] Dit artikel kan ook leiden tot positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden.[10] Nu de jurisprudentie en literatuur over artikel 1 Eerste Protocol EVRM aanzienlijk schaarser is ten aanzien van zowel positieve strafverplichtingen als klimaatverplichtingen, zal dit hoofdstuk zich niet primair op dit artikel richten. Jurisprudentie op grond van dit artikel en andere artikelen is echter ook relevant voor de invulling van deze positieve verplichtingen. Om die reden komt rechtspraak op basis van andere bepalingen dan artikel 2 en 8 EVRM in dit hoofdstuk zijdelings aan bod.

De verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op grond van het EVRM vallen uiteen in verschillende deelverplichtingen. Van Kempen onderscheidt de plichten tot het criminaliseren van gedragingen, plichten tot operationele bescherming door politie en justitie, plichten tot strafrechtelijk onderzoek en plichten tot bestraffing.[11] De deelverplichting tot operationele bescherming door politie en justitie ziet voornamelijk op bescherming tegen gewelddadige acties van anderen.[12] Deze deelverplichting laat zich moeilijk toepassen op het onderwerp van dit onderzoek. Om die reden richt dit hoofdstuk zich op de drie andere deelverplichtingen.

7 Zie bijv. Seibert-Fohr 2009, p. 11-49 en Wewerinke-Singh 2019, p. 156-161.
8 Zie verder par. 3.4 van dit onderzoek.
9 Zie verder par. 3.3 van dit onderzoek.
10 Gijselaar 2021, p. 125.
11 Van Kempen 2008, p. 25-26. Vgl. Ashworth 2015, p. 198.
12 Xenox 2018.

De inleiding van dit onderzoek gaf al aan dat dit onderzoek zich richt op klimaatmitigatie en niet op -adaptatie. Dit is onder meer ingegeven door het feit dat het juridische antwoord op klimaatverandering zich vooralsnog hoofdzakelijk op mitigatie richt. Dit is tot op zekere hoogte te begrijpen. Het is immers beter om de schadelijke gevolgen van klimaatverandering te voorkomen, dan om ons tegen die gevolgen te gaan verweren. De aandacht voor klimaatadaptatie neemt echter toe, waaronder ook in de juridische wereld. In dit hoofdstuk wordt enigszins afgeweken van de mitigatiefocus van dit onderzoek, om na te gaan of het EVRM zou kunnen dwingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van klimaatadaptatie. Dit wordt ten eerste gedaan omdat de positieve strafverplichtingen, zoals geformuleerd door het EHRM, goed toepasbaar zijn op adaptatieproblematiek. Daarnaast geeft een onderzoek naar adaptatie enig reliëf aan de onderzoeksbevindingen op mitigatiegebied. De duidelijke overeenkomsten tussen de jurisprudentie van het EHRM op dit gebied en adaptatieproblemen, kunnen verdere duiding geven aan de complexe vergelijking tussen deze jurisprudentie en mitigatievraagstukken.

Voor adaptatiemaatregelen geldt dat zij zich lastig *in abstracto* laten omschrijven, omdat zij uiteenlopend van aard zijn. Bovendien is het op dit moment nog onduidelijk welke precieze gevolgen klimaatverandering zal hebben en waar deze zich zullen voordoen. Het is daarom vooralsnog in beperkte mate duidelijk welke adaptatiemaatregelen vereist zullen zijn. Een vorm van adaptatiebeleid die zich momenteel al wel behoorlijk goed leent voor enige juridische interpretatie is het beleid dat nodig zal zijn om te reageren op de stijgende zeespiegel. Overstromingen zijn voor Nederland ook het meest in het oog springende gevolg van klimaatverandering, omdat Nederland aan zee en grotendeels onder zeeniveau ligt. Dit maakt Nederland kwetsbaar voor een stijgende zeespiegel.[13] Om deze redenen wordt dit beleid in dit hoofdstuk als uitgangspunt of *case study* genomen om tot algemene conclusies over adaptatiebeleid te komen.

3.2 HET EVRM EN ZIJN POSITIEVE VERPLICHTINGEN EN DYNAMISCHE INTERPRETATIE

De klimaatrechtspraak van het EHRM kwam reeds op hoofdlijnen aan bod in de terreinverkenning van dit onderzoek (zie met name subparagraaf 2.3.2). Voor de beantwoording van de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is enige verdere uiteenzetting van het EVRM en de jurisprudentie het EHRM

13 Hierbij moet de nuancering worden gemaakt dat Nederland aanzienlijk meer technische en economische middelen heeft om zich tegen de stijgende zeespiegel te wapenen dan veel andere landen die kwetsbaar voor de zeespiegelstijging zijn, zie bijv. Lefeber 2009 en Herzorg 2015, p. 598.

noodzakelijk. Het EVRM is een mensenrechtenverdrag dat klassieke mensenrechten bevat en in 1950 in Rome werd ondertekend. Het verdrag werd opgesteld binnen de Raad van Europa, wiens leden tot ratificatie van het verdrag zijn verplicht. Nederland heeft het EVRM in 1954 geratificeerd. Daardoor vindt het EVRM op grond van artikel 93 en 94 Gw toepassing binnen de Nederlandse rechtsorde. Burgers en rechtspersonen kunnen in Nederland een rechtstreeks beroep op het EVRM doen. Het EVRM voorziet in de oprichting van het EHRM, dat is belast met het internationale toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag. Het EHRM is als laatste redmiddel bedoeld. Het EHRM neemt een klacht om die reden alleen in behandeling als alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.[14] Toen Nederland toetrad tot het EVRM, werd gedacht dat de Nederlandse rechtspraktijk geheel in overeenstemming met het verdrag zou zijn, en het EHRM daardoor niet tot veranderingen zou dwingen. Op verschillende latere momenten bleek dat beeld echter achterhaald.[15] Inmiddels heeft de jurisprudentie van het EHRM een aanzienlijke invloed binnen de Nederlandse rechtsorde.

De klassieke mensenrechten, zoals de materiële bepalingen van het EVRM, zijn van origine onthoudingsrechten. Oorspronkelijk veronderstelde men dan ook dat deze louter zouden leiden tot negatieve verplichtingen. Dit houdt in dat lidstaten alleen worden geacht zich te onthouden van gedragingen die deze grondrechten schenden. Sinds het Marckx-arrest van het EHRM is echter duidelijk dat het EVRM ook tot positieve verplichtingen leidt.[16] Het EVRM dwingt daarmee ook tot een actieve bescherming van mensenrechten. Niet alleen acties, maar ook passiviteit, kunnen daarmee onder bepaalde omstandigheden als schending van het EVRM kwalificeren. Hoewel het EHRM nooit een algemene theorie voor positieve verplichtingen heeft geformuleerd, volgen enkele grondslagen voor deze verplichtingen uit zijn overwegingen.[17] Zo vindt het EHRM een grondslag voor positieve verplichtingen in artikel 1 EVRM, waaruit een verplichting 'to secure' mensenrechten volgt. Ook het effectiviteitsprincipe, afkomstig uit het Airey-arrest, wordt vaak aangehaald als grondslag voor positieve verplichtingen: 'The Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective.'[18] Inmiddels is het vaste jurisprudentie dat het EVRM tot positieve verplichtingen leidt en heeft het EHRM een breed scala aan dergelijke verplichtingen geformuleerd. Mede door de ontwikkelingen van positieve verplichtin-

14 Art. 35 lid 1 EVRM. Zie ook Kuiper-Slendebroek 2013, Barkhuysen 2004 en Viljanen 2011, p. 255.
15 Gijselaar 2021, p. 17.
16 Voor een achtergrond van deze ontwikkeling, zie Lavrysen 2013 en Mowbray 2004.
17 Zie EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682 (*Ärtze für das Leben/Oostenrijk*), par. 31, waarin het Hof overweegt: 'The Court does not have to develop a general theory of the positive obligations which may flow from the Convention [...].'
18 EHRM 9 oktober 1978, ECLI:CE:ECHR:1981:0206JUD000628973 (*Airey/Ierland*), par. 24.

gen heeft het EVRM een grote invloed op diens lidstaten.[19] Zo heeft deze ontwikkeling geleid tot horizontale werking van het EVRM. Deze horizontale werking komt tot stand doordat lidstaten verplicht zijn om individuen actief te beschermen tegen mensenrechtenschendingen door andere personen en door ondernemingen. Indirect zijn daarmee ook private partijen tot op zekere hoogte aan het EVRM gebonden.[20] Verschillende auteurs betwijfelen weleens of het onderscheid tussen positieve en negatieve verplichtingen op grond van het EVRM zo scherp gemaakt kan worden.[21]

Voor het onderwerp van dit hoofdstuk is ook relevant dat het EVRM dynamisch wordt geïnterpreteerd. Het EHRM ziet het EVRM als een 'living instrument' en houdt bij zijn interpretatie rekening met 'present day conditions'.[22] Het EHRM neemt voor zijn interpretatie daarom ook de evoluerende omstandigheden en opvattingen binnen lidstaten in aanmerking.[23] Om de praktijk van lidstaten vast te stellen, beziet het EHRM onder meer handelingen van de wetgevende, uitvoerde en rechtsprekende macht van de lidstaten.[24] Om die reden kon het EHRM de Zwitserse overheid dan ook opdragen dat alle drie de staatsmachten zich aan de verplichtingen uit het Klimaseniorinnen-arrest dienen te houden (zie subparagraaf 2.3.2). De intentie van de lidstaten bij het opstellen van het EVRM is veelal van beperkter belang bij diens interpretatie dan het doel van het EVRM en *present day conditions*.[25] Deze dynamische interpretatie kan alleen leiden tot verregaandere mensenrechtenbescherming; er kan geen sprake zijn van een beperking van de bescherming die het EVRM biedt.[26] Het EHRM gebruikt bij de identificatie van *present day conditions* onder meer de *common ground*-methode. Bij deze methode gaat het EHRM na of over een bepaald onderwerp *common ground* bestaat. Daarbij is veelal het belangrijkst of over het onderwerp een bepaalde mate van consensus tussen lidstaten bestaat. Het EHRM gebruikt bij de *common ground*-methode daarnaast standpunten van andere democratische landen dan de lidstaten, internationale (mensenrechten)verdragen en wetenschappelijke inzichten.[27] Ook in de Klimaseniorinnen-zaak werd deze *common ground*-methode uitdrukkelijk gebruikt.[28]

---

19 Gijselaar 2021, hfdst. 3 en Lawson 2009, p. 389-390.
20 Loven 2020 en Urbaitè 2011, p. 215-217.
21 Gijselaar 2021, p. 37.
22 EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), par. 31. Zie recenter EHRM 18 juni 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0613JUD003231223 (*Karsai/Hongarije*), par. 142.
23 EHRM 11 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0711JUD002895795 (*Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk*), par. 74.
24 Djeffal 2015, p. 316.
25 Djeffal 2015, p. 302 en Urbaitè 2011, p. 227-228 en 230-231.
26 Lawson 2009, p. 411. Zie ook Djeffal 2015, p. 309-314.
27 Djeffal 2015, p. 304, Gerards 2006, Gerards 2019, Wiœniewski 2016, p. 75 en Viljanen 2011, p. 263.
28 EHRM 9 april 2023, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen Schweiz/Zwitserland*), par. 325 en 333.

Hoewel het EHRM veel waarde hecht aan overeenstemming op een bepaald gebied tussen lidstaten, vereist het geen volledige consensus om tot een bepaald oordeel te komen. Een 'virtual consensus in Western European legal systems',[29] 'great majority of the member States of the Council of Europe',[30] 'emerging consensus',[31] een 'international trend',[32] 'ever growing European consensus',[33] maar ook een evidente minderheid van de lidstaten kan onder bepaalde omstandigheden meewegen of volstaan.[34] Gevallen waarin het EHRM de meeste waarde aan consensus toekent, zijn zaken waarin nieuwe onderwerpen spelen, waarin weinig gerelateerde jurisprudentie bestaat of waarin het zijn vorige jurisprudentie tegenspreekt. Indien over een bepaald onderwerp geen consensus bestaat, biedt het EHRM zijn lidstaten veelal een *margin of appreciation*.[35] Niet in alle zaken hecht het EHRM waarde aan consensus; als een *core right* op het spel staat, baseert het EHRM zich niet op consensus.[36] Brems stelt over deze consensusberedeneringen van het EHRM:

> 'This reasoning can only be explained by the fact that the European Convention on Human Rights is not considered to be a superstructure imposed on the contracting states from above, but a system of rules which are part of the common European heritage. It is because the European system is supposed to be derived from the national systems of the member states that the comparative argument takes so much weight [...].'[37]

Het feit dat het EHRM bij zijn oordelen grote waarde hecht aan consensus over het voorliggende onderwerp tussen lidstaten, zou verbazing kunnen wekken. Het EHRM staat in bepaalde kringen immers te boek als een activistisch hof, met name als het gaat om positieve verplichtingen.[38] Een afwachtende houding tot over een bepaald onderwerp consensus bestaat, is nu niet bepaald activistisch te noemen. In werkelijkheid laveert het EHRM tussen rechterlijk activisme, dat wordt geassocieerd met het bevorderen van *social justice* door de rechterlijke macht, en rechterlijk passivisme, dat wordt geasso-

29 EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*), par. 102.
30 EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374 (*Marckx/België*), par. 41
31 EHRM 22 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2010:1007JUD003007806 (*Konstantin Markin/Rusland*), par. 126 en EHRM 24 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD006036708 (*Khamtokhu & Aksenchik/Rusland*), par. 79.
32 EHRM 11 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0711JUD002895795 (*Christine Goodwin/Verenigd Koninkrijk*), par. 84 en 85.
33 EHRM 9 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0109JUD004533099 (*S.L./Oostenrijk*), par. 42 en EHRM 9 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0109JUD003939298 (*L. en V./Oostenrijk*), par. 50.
34 Wiœniewski 2016, p. 160-161, Kleinlein 2019, p. 108 en Djeffal 2015, p. 315-316.
35 Kleinlein 2019, p. 105 en Wiœniewski, p. 162.
36 Kleinlein 2019, p. 106.
37 Brems 1996, p. 276-277. Zie ook Gijselaar 2021, p. 233.
38 Zie bijv. Grover 2020, p. 192 en Lawson 2021, p. 13.

cieerd met een beperkte rol en volgzame houding van de rechterlijke macht.[39] Bij het laatstgenoemde speelt het subsidiariteitsbeginsel een grote rol, waaruit volgt dat het EHRM een supplementaire en controlerende taak heeft. De primaire taak voor het waarborgen van mensenrechten binnen de Raad van Europa ligt bij de lidstaten.[40] Costa, de voormalige president van het EHRM, zei over de tegenstelling tussen juridisch activisme en passivisme dat het EHRM 'has constantly strived to avoid both judicial activism and excessive self-restraint'.[41] Djeffal constateert dat het EHRM minder activistisch dan voorheen lijkt. Hij ziet het EHRM als een 'aging activist'.[42] De waarde die het EHRM hecht aan consensus tussen lidstaten doet sterk denken aan wat Dembour classificeert als de mensenrechtenschool van de *delibirative scholars*, hoewel binnen het EHRM ook de andere scholen door haar geïdentificeerde scholen vertegenwoordigd lijken.[43]

Tot slot moet in deze introductieparagraaf ten aanzien van het EVRM en EHRM nog worden opgemerkt dat de Straatsburgse uitspraken een sterk casuïstisch karakter hebben. Om die reden kan het in veel gevallen lastig zijn om algemene rechtsregels te formuleren op grond van zijn uitspraken. Vaak noemt het EHRM in zijn uitspraken een aanzienlijk aantal overwegingen op basis waarvan het tot een bepaalde conclusie komt. Uit de uitspraak volgt in veel gevallen niet hoe die afzonderlijke overwegingen zich tot elkaar en tot die conclusie verhouden.[44]

Voorbeelden van positieve verplichtingen zijn verplichtingen om een bepaald klimaatbeleid te voeren en verplichtingen om het strafrecht in bepaalde gevallen aan te wenden. Dit hoofdstuk bespreekt deze twee positieve verplichtingen respectievelijk in paragrafen 3.3 en 3.4. Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om een uitputtende analyse van beide onderwerpen te geven, maar enige achtergrond is nodig om te komen tot conclusies in paragrafen 3.5 en 3.6. In die paragrafen worden beide onderwerpen gecombineerd door te onderzoeken of het EVRM kan nopen tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. In paragrafen 3.3 en 3.4 wordt dan ook de nadruk gelegd op overwegingen van het EHRM die van belang zijn voor de conclusies in paragrafen 3.5 en 3.6.

39 Yildiz 2020, Wiœniewski 2016, p. 8 en Urbaitè 2011.
40 Yildiz 2020, p. 76.
41 Wiœniewski 2016, p. 91.
42 Djeffal 2015, p. 272-343.
43 Dembour 2010.
44 Zie bijv. De Wilde 2015, hfdstk. 2.2.

3.3 Positieve verplichtingen in verband met milieuproblematiek en klimaatverandering

In de terreinverkenning van dit onderzoek werd al besproken dat het EVRM bescherming biedt tegen milieugevaren (subparagraaf 2.3.2). De tekst van het EVRM bevat geen expliciete referentie naar rechten op ecologisch gebied, maar het EHRM destilleert een verplichting tot dergelijke bescherming uit verschillende verdragsbepalingen. Het EHRM neemt in milieuzaken als uitgangspunt dat een lidstaat burgers actief behoort te beschermen tegen dreigende milieugevaren waarvan die lidstaat op de hoogte is of had moeten zijn. Mede om deze reden dienen zij een juridisch raamwerk te implementeren dat bescherming biedt tegen bedreigingen van het recht op leven.[45] Lidstaten moeten ingrijpen als zij weten, of hadden moeten weten, van een 'real and immediate risk' voor mensenlevens.[46] Dit geldt zowel voor milieugevaren die door de mens zijn veroorzaakt, als natuurverschijnselen waarbij de mens niet aan de oorzaak heeft bijgedragen.[47] Voorbeelden van milieu-uitspraken waarin dit uitgangspunt wordt gehanteerd zijn het Öneryildiz-arrest uit 2004, het Budayeva-arrest uit 2008 en het Kolyadenko-arrest uit 2012. Deze uitspraken worden toegelicht om enige kleuring te geven aan de milieurechtspraak van het EHRM, en omdat deze zaken relevant zijn voor de positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht die worden besproken in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk.

Het Öneryildiz-arrest gaat over een methaanexplosie op een vuilnisbelt in Ûmraniye, een district in de Turkse provincie Istanboel. De ontbinding van huisafval op de vuilnisbelt zorgde voor een gevaarlijk hoge methaanconcentratie.[48] Hierdoor kwam de vuilnisbelt tot ontploffing, waarbij 39 mensen om het leven kwamen.[49] Het EHRM komt in deze zaak tot een schending van artikel 2 EVRM.[50] Bij dat oordeel neemt het EHRM mee dat voor de verant-

45 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 89.

46 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 71.

47 Voor een achtergrond, zie Lauta & Rytter 2016. Als de oorzaak buiten de invloedssfeer van de lidstaat ligt, kan wel sprake zijn van een grotere *margin of appreciation*, zie EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 135 en 174, waarin het EHRM overweegt: 'In the present case, however, the Court considers that natural disasters, which are as such beyond human control, do not call for the same extent of State involvement. Accordingly, its positive obligations as regards the protection of property from weather hazards do not necessarily extend as far as in the sphere of dangerous activities of a man-made nature.'

48 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 13 en 98.

49 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 18.

50 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 101 en 110.

woordelijke autoriteiten praktische informatie beschikbaar was waaruit bleek dat de vuilnisbelt gevaren teweegbracht voor de 'physical integrity' van omwonenden. Zo werd het gevaar van een explosie omschreven in een rapport dat twee jaar voor de explosie verscheen.[51] Ondanks de kenbare gevaren van de methaanconcentratie in de vuilnisbelt, en het 'real and immediate risk' dat dit teweegbracht, namen de verantwoordelijke overheidsfunctionarissen nauwelijks maatregelen om de risico's af te wenden of te mitigeren.[52]

Het Budayeva-arrest draait om nagenoeg jaarlijks terugkerende modderstromen in Tyrnauz, een dorp in het Russische district Elbrus. De lokale overheid zorgde voor een dam om deze stromen tegen te houden. Deze dam werd vervolgens door een modderstroom beschadigd. Ongeveer een jaar na deze beschadiging bereikten opnieuw meerdere modderstromen het dorp. Hierbij kwamen acht personen om het leven, en raakten, volgens de klagers, negentien personen vermist.[53] De klacht in deze zaak was gebaseerd op zowel artikel 2 als artikel 8 EVRM. Het EHRM overweegt dat de positieve verplichtingen op grond van artikel 2 EVRM bij 'dangerous activities' grotendeels overeenkomen met die uit artikel 8 EVRM. Aangezien de klacht op grond van artikel 8 EVRM dezelfde feiten betrof als die op grond van artikel 2 EVRM, acht het EHRM het onnodig om artikel 8 EVRM te behandelen.[54] Het EHRM stelt vast dat een schending van artikel 2 EVRM heeft plaatsgevonden doordat de autoriteiten inadequaat reageerden op de dreigende modderstromen, ondanks dat het voorspelbaar was dat deze zouden plaatsvinden.[55] Hoewel het EHRM het *real and immediate risk*-criterium uit het Öneryildiz-arrest niet met zoveel woorden aanhaalt, volgt dit criterium uit de overwegingen van het Budayeva-arrest.[56]

Dit geldt ook voor de overwegingen van het Kolyadenko-arrest. In deze zaak staat een overstroming van het Pionerskaya-kanaal in het Russische district Vladivostok centraal. Het kanaal was verbonden met een waterreservoir waarin drinkwater was opgeslagen. Het kanaal verkeerde in slechte staat; het werd geblokkeerd door kleine bomen, puin, huisafval en illegaal gebouwde dammen.[57] Een rapport van de beheerder van het waterreservoir waarschuw-

---

51 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 13, 98 en 100.

52 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 109-110.

53 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 17-18 en 33.

54 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 133 en 201.

55 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 147-160.

56 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 130-134. Zie ook Lauta & Rytter 2016, p. 117.

57 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 19-22 en 51.

de voor overstromingsrisico's wanneer het waterreservoir bij hevige regenval zou vollopen en daardoor water in het kanaal zou moeten worden geloosd. Het scenario uit deze waarschuwing werd werkelijkheid. Doordat water uit het reservoir moest worden geloosd, overstroomde het kanaal. Dit leidde ertoe dat nabijgelegen appartementen onder water liepen en levensgevaar voor burgers ontstond.[58] Het EHRM oordeelt dat het verantwoordelijke overheidsorgaan onvoldoende actie ondernam voor de 'effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks' en komt, mede op die grond, tot het oordeel dat sprake is van een schending van artikel 2 EVRM. Het feit dat de overstroming niet tot doden leidde, doet niet aan deze schending af.[59]

Lidstaten kunnen ook verantwoordelijk worden gehouden voor milieugevaren die het gevolg zijn van private industriële activiteiten. Uit het EVRM volgt immers een positieve verplichting om burgers te beschermen tegen horizontale mensenrechtenschendingen door de industrie, zo volgt onder meer uit het zojuist besproken Öneryildiz-arrest.[60] Uit deze verplichting volgt echter niet zonder meer een recht voor individuen om handhaving tegen de industrie af te dwingen. Het is in beginsel aan de lidstaat zelf om maatregelen te kiezen om schadelijke effecten van industriële activiteiten in te perken. Lidstaten zijn tot op zekere hoogte verplicht om burgers tegen allerlei soorten uitstoot te beschermen, maar zij hebben veelal een *margin of appreciation* om te kiezen op welke manier zij dat doen. In het Klimaseniorinnen-arrest nam het EHRM aan dat een dergelijke *margin of appreciation* ook geldt binnen het klimaatbeleid. Lidstaten zijn verplicht om klimaatdoelstellingen te formuleren, emissiereductiemaatregelen aan te nemen en een reductiebeleid te monitoren, maar het is aan de lidstaten zelf om te besluiten met welke precieze maatregelen zij deze doelstellingen nastreven (zie verder subparagraaf 2.3.2).

Eerder volgde een soortgelijke beleidsvrijheid op milieuterrein al uit een ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM in een zaak die Greenpeace tegen Duitsland aanspande. Deze zaak volgde op een procedure voor de Duitse rechter waarin Greenpeace specifieke maatregelen vorderde om *car dust emissions* te beperken. Zij vorderde onder meer een voorwaardelijke intrekking van de verkoopvergunning van bepaalde autofabrikanten. De Duitse rechter ging hier niet in mee, en overwoog daarbij dat de Duitse overheid reeds andere maatregelen nam om *car dust emissions* te verminderen. Volgens het EHRM is Duitsland vrij om zelf keuzes te maken over de invulling van haar beleid op het gebied van *car dust emissions*, en kan zij niet op grond van het EVRM tot specifieke maatregelen worden gedwongen:

58 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 15-44.

59 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 132-160.

60 Xenox 2007 en Riddell 2016.

> 'The choice of means as to how to deal with environmental issues is a matter falling within the Contracting State's margin of appreciation in environmental matters. On this point it is noted that the Administrative Court held, addressing the circumstances of the present case expressly from the standpoint of the positive obligation of the State, that other means were available to curb emissions, such as tax incentives for low-emission cars, and that the latitude available to the State's authorities was not narrowed down to taking the specific measures requested by the applicants. Bearing in mind its fundamentally subsidiary role with respect to issues of environmental policies, the Court finds that the applicants have not shown – and the documents submitted do not demonstrate – that the Contracting State, when it refused to take the specific measures requested by the applicants, exceeded its discretionary power by failing to strike a fair balance between the interests of the individual and of the community as a whole.'[61]

Het EVRM leidt dus tot verplichtingen om burgers te beschermen tegen levensgevaar door industriële activiteiten, maar het is beginsel aan de lidstaat zelf om te bepalen hoe hij deze bescherming biedt. Als een lidstaat echter heeft besloten om bepaalde milieunormen aan de industrie te stellen, dan moet zij deze bij ernstige milieuovertreding in veel gevallen wel handhaven, zo concludeert Pedersen. Hij analyseert dat het EHRM in die gevallen een 'rule of law approach' hanteert: '[O]nce an environmental legislative framework is in place, states will have to enforce it – they cannot merely choose to flout such rules and carry on as if nothing happened.'[62] Dit geldt in ieder geval als mogelijk sprake is van mensenlevens die zijn verloren door toedoen van de overheid.[63] Ook Gijselaar ziet onder bepaalde omstandigheden een verplichting tot handhavend optreden als regels worden overtreden. Zij stelt: 'Het voorschrijven van regels ter bescherming van rechten van burgers heeft [...] naar het oordeel van het Hof weinig zin als de overheid deze regels niet handhaaft. Dan zou de bescherming slechts illusoir zijn [...]'.[64] Pedersen overwoog al in 2011 of de 'rule of law approach' ook zou kunnen worden gebruikt om handhaving van klimaatwetgeving af te dwingen. Hij merkt op dat een klager dan zou moeten aantonen dat hij slachtoffer in de zin van artikel 34 EVRM is. Een enkele overtreding van klimaatwetgeving zal veelal geen, nauwelijks of een niet aantoonbaar effect hebben op klimaatverandering. Hij acht het dan ook

---

61 EHRM 12 mei 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0512DEC001821506 (*Greenpeace e.a./Duitsland*). Deze *fair balance*-test wordt vaker door het EHRM gehanteerd om te bepalen of sprake is van een schending van het EVRM. Zie bijv. EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD00360229 (*Hatton/Verenigd Koninkrijk*), par. 86 en 119-123 en EHRM 9 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1109JUD001144902 (*Tavli/Turkije*), par. 29 en 36.

62 Pedersen 2011, p. 412-413. Zie ook Eicke 2021, par 23, Pedersen 2008 en Pedersen 2010, p. 242-243.

63 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 91.

64 Gijselaar 2021, p. 107.

begrijpelijkerwijs onwaarschijnlijk dat een klager in zo'n geval zou kunnen bewijzen dat hij als slachtoffer kwalificeert.[65]

In het kader van de *margin of appreciation* is het ook relevant op te merken dat de positieve verplichtingen van lidstaten zijn begrensd. Deze verplichtingen gelden slechts 'binnen de grenzen van het redelijke'.[66] Het EVRM biedt geen vrijwaring aan individuen voor ieder mogelijk gevaar. Zeker als sprake is van wisselende inzichten tussen lidstaten over hoe een probleem op te lossen, en als zich botsende belangen voordoen, zal over het algemeen een grote *margin of appreciation* bestaan.[67] Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval hoever de positieve verplichtingen reiken, zo volgt onder meer uit het Osman-arrest:

> '[B]earing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. Accordingly, not every claimed risk to life can entail for the authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materialising.'[68]

Deze overwegingen uit het Osman-arrest kunnen ook in het kader van de beleidsvrijheid voor lidstaten binnen hun klimaatbeleid relevant zijn. Mocht het bijvoorbeeld technisch niet haalbaar blijken om een bepaalde reductiedoelstelling te halen, dan is het mogelijk dat een hogere broeikasgasuitstoot voor een lidstaat is toegestaan. Een beroep op een dergelijke beleidsvrijheid door een lidstaat zal sterker zijn indien het naleven van de reductiedoelstelling zou leiden tot inbreuk op andere rechten uit het EVRM, bijvoorbeeld doordat bepaalde personen verminderd toegang tot noodzakelijke energie of voedsel

---

65 Pedersen 2011, p. 413.

66 Barkhuysen & Van Emmerik 2019, p. 43. Zie ook EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), par. 115-116 en Wewerinke-Singh 2019, p. 110.

67 Zie in dit kader EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD003735909 (*Hämäläinen/Finland*), par. 67, waarin het EHRM overweegt: 'In implementing their positive obligations under Article 8, the States enjoy a certain margin of appreciation. A number of factors must be taken into account when determining the breadth of that margin. Where a particularly important facet of an individual's existence or identity is at stake, the margin allowed to the State will be restricted [...]. Where, however, there is no consensus within the member States of the Council of Europe, either as to the relative importance of the interest at stake or as to the best means of protecting it, particularly where the case raises sensitive moral or ethical issues, the margin will be wider. There will also usually be a wide margin of appreciation if the State is required to strike a balance between competing private and public interests or Convention rights.' Zie ook EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD00360229 (*Hatton/Verenigd Koninkrijk*), par. 96-104 en 116-130.

68 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), par. 48. Zie ook Barkhuysen & Van Emmerik 2019, p. 48-49.

zouden hebben indien aan de reductiedoelstellingen zou worden voldaan.[69] In beginsel hebben lidstaten echter weinig beweegruimte als het gaat om het behalen van hun klimaatdoelen. Zij zijn op grond van de overwegingen uit het Klimaseniorinnen-arrest verplicht om stapsgewijs toe te werken naar klimaatneutraliteit in 2050, en daarbij ook tussentijdse emissiereductiedoelen te halen.[70]

3.4 POSITIEVE VERPLICHTINGEN TOT HET AANWENDEN VAN HET STRAFRECHT

3.4.1 Inleiding

De tekst van het EVRM bevat geen verwijzing naar het aanwenden van het strafrecht om mensenrechten te beschermen. Het EHRM oordeelt echter dat het *common ground* is dat lidstaten het strafrecht met dat doel behoren in te zetten. Mede op die grond komt het EHRM tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht.[71] De eerste zaak bij het EHRM waaruit zo'n verplichting volgde, was de procedure van X en Y tegen Nederland uit 1985. De feiten van en rechtsoordelen uit deze zaak worden verderop in deze paragraaf toegelicht. Het duurde tot het einde van de jaren 90 tot het EHRM de verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht verder verduidelijkte.[72] Sindsdien heeft het EHRM steeds vaker verplicht tot de inzet van het strafrecht om te reageren op mensenrechtenschendingen.[73] Inmiddels is het Straatsburgse hof gekomen tot dergelijke verplichtingen op grond van een groot aantal bepalingen uit het EVRM, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk reeds werd aangehaald.[74] Door deze positieve verplichtingen ontstaat een bepaalde mate van harmonisatie van het strafrecht binnen de lidstaten van de Raad van Europa. Zij moeten immers allemaal voldoen aan de minimumvereisten die het EHRM aan nationale strafrechtsystemen stelt.[75]

Deze toenemende hoeveelheid positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden, past binnen een trend waarbij internationale mensenrechtenhoven vaker dwingen tot de inzet van het strafrecht. De rol van mensenrechten

---

69 Humphreys 2010, p. 6-7 en Caney 2010, p. 171-172.

70 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 548-550.

71 Zie bijv. EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), par. 115, waarin het EHRM oordeelt: 'It is common ground that the State's obligation in this respect extends beyond its primary duty to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and sanctioning of breaches of such provisions.'

72 Zie Mavronicola & Lavrysen 2020, p. 7-8 voor een achtergrond van deze ontwikkelingen.

73 Zie bijv. Van Kempen 2008, p. 7 en 25-26 en Lavrysen 2020, p. 29. Zie ook Rubinoff 2005.

74 Dit geldt ten minste voor art. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11 en 14 EVRM, zie Lavrysen 2020.

75 Maugeri 2013, p. 397.

in het strafrecht wordt van oudsher geassocieerd met de rechten van de verdachte ten opzichte van de overheid die hem vervolgt. Naast deze 'schildfunctie' of 'defensive role' van mensenrechten, wijzen mensenrechtenhoven steeds vaker uitspraken waaruit een 'zwaardfunctie' of 'offensive role' volgt. Dit betekent dat steeds vaker een verplichting wordt geconstateerd om het strafrecht in te zetten om mensenrechten te beschermen.[76] Het EHRM legt verschillende overwegingen ten grondslag aan positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht. In de meeste gevallen wijst het EHRM erop dat de inzet van het strafrecht de kans op toekomstige mensenrechtenschendingen moet verkleinen door 'deterrence'.[77] Hiermee duidt het EHRM op de generaalpreventieve werking van het strafrecht, die inhoudt dat het strafrecht een algemene afschrikwekkende functie heeft. Lidstaten mogen in ieder geval niet de indruk wekken dat zij grove mensenrechtenschendingen onbestraft laten. Dit zou volgens het EHRM immers tot meer mensenrechtenschendingen kunnen leiden.[78] Het EHRM houdt in enkele uitspraken ook rekening met de speciaalpreventieve werking van het strafrecht, die inhoudt dat het strafrecht in een voorliggende zaak een afschrikwekkende functie heeft jegens de dader in die zaak.[79] Naast deze grondslagen, zijn er zeldzame gevallen waarin het EHRM ook de rechten van het specifieke slachtoffer bij zijn overwegingen betrekt.[80] Het EHRM benadrukt echter steevast dat het EVRM niet leidt tot een recht van een slachtoffer om een derde te laten vervolgen of veroordelen.[81]

De volgende subparagrafen richten zich op drie soorten verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op grond van het EVRM. Ten eerste worden de positieve verplichting tot strafbaarstelling van bepaalde gedragingen toegelicht. Deze houden in dat lidstaten zijn gehouden om bepaalde gedragingen strafbaar te stellen in hun nationale strafrechtstelsels. Na deze materieelstrafrechtelijke verplichting, gaat deze paragraaf in op de meer formeelstrafrechtelijke verplichtingen. Daarbij wordt getracht eerst de plichten tot strafrechtelijk onderzoek en vervolgens de plichten tot bestraffing te bespreken. Aangezien EHRM-jurisprudentie deze verplichtingen vaak gezamenlijk en door elkaar behandeld, is daarbij enige overlap echter onvermijdbaar. Vervolgens wordt geanalyseerd dat onder bepaalde omstandigheden ook andere middelen dan het strafrecht kunnen volstaan om op een mensenrechtenschending te reageren.

---

76 Tulkens 2011, p. 583, Mavronicola & Lavrysen 2020 p. 6-26 en Eriksson 2013, p. 345-349. Zie over de schild- en zwaardfunctie van het strafrecht verder Peristeridou 2015, p.132-134.

77 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 89, 96 en 117.

78 Zie bijv. EHRM 31 mei 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0531JUD002730595 (*Koku/Turkije*), par. 126, Pitchter 2020, p. 281 en Stoyanova 2017, p. 331-332.

79 Zie Seibert-Fohr 2009, p. 118-119 voor een overzicht.

80 Balta 2019, Balta 2020, Lavrysen 2020, p. 49-50 en Pinto 2018, p. 173.

81 Zie bijv. EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 144.

Het EVRM dwingt immers alleen tot de inzet van het strafrecht als andere juridische middelen, zoals het bestuursrecht, privaatrecht of tuchtrecht, ontoereikende mogelijkheden bieden. Tot slot wordt ingegaan op uitspraken van het EHRM over verplichtingen om het strafrecht in te zetten voor strafbare feiten in verband met natuur- en milieurampen. Deze jurisprudentie is namelijk goed bruikbaar als uitgangspunt bij de beantwoording van de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat.

3.4.2 Positieve verplichtingen tot strafbaarstelling

Het EHRM heeft zich uitgebreid uitgelaten over verplichtingen die verband houden met strafbaarstellingen. Aanvankelijk kwam het EHRM in dit kader tot negatieve verplichtingen, zoals een verbod op strafbaarstellingen van seksueel handelen tussen daarmee instemmende volwassenen van hetzelfde geslacht.[82] Het EHRM formuleert echter ook steeds vaker positieve verplichtingen om bepaald gedrag strafbaar te stellen. De verplichting tot het criminaliseren van gedragingen geldt bijvoorbeeld voor levensdelicten,[83] slavernij,[84] seksueel misbruik[85] en mensenhandel.[86] Deze verplichtingen kunnen worden gezien binnen de verplichting om een deugdelijk 'legislative and administrative framework' te hebben om te reageren op mensenrechtenschendingen. Om te beoordelen of hiervan sprake is, beoordeelt het EHRM het juridisch stelsel van een lidstaat op het gebied van 'level of protection', 'foreseeability', 'clarity and precision' en 'practical application and enforcement'.[87]

Het klassieke arrest met betrekking tot verplichtingen tot strafbaarstelling is X en Y tegen Nederland. Deze zaak draaide om seksueel misbruik van een geestelijk gehandicapt meisje.[88] Haar vader deed aangifte van het misbruik, omdat zij vanwege haar handicap naar Nederlands recht zelf geen aangifte kon doen.[89] De verantwoordelijke officier van justitie seponeerde de zaak, waarna de vader een procedure op grond van artikel 12 Sv startte. De rechter in de artikel 12 Sv-procedure overwoog dat geen strafvervolging kon plaatsvin-

82 Zie Ashworth 2015, p. 197 voor een overzicht.
83 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), par. 115.
84 EHRM 26 juli 2005, CLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siladin/Frankrijk*), par. 112.
85 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 27 en EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298 (*M.C./Bulgarije*), par. 153.
86 Zie bijv. EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyrpus en Rusland*).
87 Stoyanova 2018, p. 367.
88 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 8.
89 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 9-10.

den, omdat het slachtoffer daarvoor aangifte had moeten doen. Het feit dat het slachtoffer niet in staat was om aangifte te doen, deed hier volgens de Nederlandse rechter niet aan af.[90] Door deze juridische impasse vond geen strafvervolging plaats. Nederland verdedigde zich hier in Straatsburg tegen door te stellen dat het slachtoffer wel een civiele procedure kon instellen.[91] Het EHRM oordeelde dat sprake was van een schending van artikel 8 EVRM, omdat de strafbaarstelling inadequaat was. Het Hof overwoog daarbij het volgende:

> 'The Court finds that the protection afforded by the civil law in the case of wrongdoing of the kind inflicted on Miss Y is insufficient. This is a case where fundamental values and essential aspects of private life are at stake. Effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions; indeed, it is by such provisions that the matter is normally regulated.'[92]

Uit deze passage volgen drie gezichtspunten die een rol spelen bij verplichtingen tot strafbaarstelling op basis van het EVRM, namelijk (i) de zwaarte van de inbreuk, (ii) de veronderstelling dat afschrikwekking van soortgelijke gedragingen de inzet van het strafrecht vereist en (iii) het feit dat soortgelijke inbreuken gewoonlijk met het strafrecht worden beantwoord.[93] De eerste overweging, de zwaarte van de inbreuk, houdt in dat lidstaten alleen verplicht zijn om het strafrecht aan te wenden in het geval van inbreuken op 'fundamental values'.[94] De tweede overweging bevestigt dat het EHRM, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, met name belang hecht aan de generaalpreventieve werking van het strafrecht. Uit de laatste bijzin van deze overweging volgt dat het EVRM doorgaans alleen noopt tot het strafbaar stellen van gedragingen die gewoonlijk strafbaar zijn gesteld. Het is daarom onwaarschijnlijk dat het EHRM zal verplichten tot nieuwe strafbaarstellingen of strafbaarstellingen die in slechts enkele lidstaten bestaan. Deze overweging doet sterk denken aan de grote waarde die het EHRM hecht aan consensus tussen lidstaten als onderdeel van de interpretatie op grond van de *common ground*-methode (zie paragraaf 3.2). Lemmens en Courtoy stellen over deze overweging uit X en Y tegen Nederland:

> 'It may be possible to read this as an implicit reference to consensus. If there is a consensus among Member States of the Council of Europe to criminalise certain

90 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 11-12.
91 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 25,
92 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 27.
93 Zie bijv. Lavrysen 2020, p. 39 en Persak 2020, p. 150.
94 Zie bijv. Seibert-Fohr 2009, p. 113.

> acts that infringe a person's human rights, this may be considered a strong indication of the existence of an obligation for all states to do so. Conversely, a consensus not to criminalise certain acts is a strong indication of the absence of such an obligation. The existence of a consensus, in one direction or another, can be established by the comparison of domestic laws, as well as by reference to international instruments which are widely adhered to.'[95]

Ook de dynamische interpretatie van het EHRM volgt uit deze derde overweging. De consensus tussen lidstaten over welk gedrag strafbaar moet worden gesteld, is immers aan verandering onderhevig. De dynamische aard van de positieve verplichtingen tot strafbaarstelling blijkt meer expliciet uit andere EHRM-arresten, waarin rekening wordt gehouden met 'contemporary norms and trends'[96] of 'contemporary standards and trends'.[97] Uit dergelijke overwegingen volgt duidelijk dat het EVRM een 'living instrument' is en dat bij diens interpretatie rekening moet worden gehouden met 'present day conditions'.[98] Ashworth stelt over de dynamische interpretative bij positieve verplichtingen tot strafbaarstelling: '[S]tates are expected to respond to any evolving convergence of standard practice.'[99] Door deze dynamische interpretatie kan het oordeel van het EHRM over bepaalde strafbaarstellingen na verloop van tijd veranderen. Als de maatschappelijke of juridische normen van lidstaten wijzigen, dan kan dit betekenen dat bepaalde gedragingen strafbaar moeten worden gesteld ten aanzien waarvan eerder geen dergelijke verplichting bestond.

3.4.3 Positieve verplichtingen tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing

Naast verplichtingen tot het criminaliseren van bepaalde gedragingen, leidt het EVRM tot verplichtingen tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing. Veel van de EHRM-arresten waarin het komt tot de verplichting tot strafrechtelijk onderzoek draaien om feiten waarbij doden zijn gevallen door 'the use of force'.[100] Ook andere gevallen kunnen echter leiden tot een dergelijke onderzoeksplicht. Zo kan ook een bepaalde mate van schuld bij het overlijden van personen als gevolg van natuur- en milieurampen tot een dergelijke verplichting leiden, zoals verder zal worden besproken in subparagraaf 3.4.5. Het

---

95 Lemmens & Courtoy 2020, p. 61. Zie ook Lavrysen 2020, p. 43, waarin de auteur stelt: '[I]t seems as if the Court is applying some kind of European consensus-like reasoning, drawing inspiration from the practices in the majority of Member States, yet without explicitly employing this label or the associated legal methodology.'

96 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siliadian/Frankrijk*), par. 112.

97 EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298 (*M.C./Bulgarije*), par. 166.

98 EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD0 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), par. 31.

99 Ashworth 2015, p. 202.

100 Zie bijv. EHRM 27 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD006948101 (*Bazorkina/Rusland*), par. 117.

uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek kan echter ook verplicht zijn indien geen doden zijn gevallen,[101] niet zeker is of sprake is van een dode, zoals bij een vermissing, of wanneer niet duidelijk is hoe een persoon is overleden.[102] Het doel van de onderzoekplicht op grond van artikel 2 EVRM is volgens het McKerr-arrest 'to secure the effective implementation of the domestic laws which protect the right to life and, in those cases involving State agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility'.[103] Uit het Tunç-arrest volgen criteria om te bepalen of een onderzoek effectief was.[104] Om aan het effectiviteitsvereiste te voldoen moet een onderzoek onder meer adequaat, diepgaand, onafhankelijk zijn. Daarnaast moet het onderzoek voortvarend worden opgestart en uitgevoerd en toegankelijk zijn voor het slachtoffer of diens nabestaanden. Of sprake is van een effectief onderzoek, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.[105]

Evenals bij de verplichting tot strafbaarstelling, is het voor de verplichting tot strafrechtelijk onderzoek relevant of de gedraging in kwestie gewoonlijk strafrechtelijk gevolg krijgt.[106] Het EHRM zal eerder geneigd zijn om een verplichting tot strafrechtelijk onderzoek te formuleren als de gedraging in kwestie binnen de lidstaten van de Raad van Europa doorgaans tot strafrechtelijk onderzoek leidt. Ook dit is in lijn met de *common ground*-interpretatiemethode en de dynamische interpretatie van het EVRM.

Uit het EVRM volgt niet alleen een verplichting tot strafrechtelijk onderzoek, maar voor bepaalde gevallen ook een verplichting tot bestraffing. Bij deze verplichting moet worden opgemerkt dat discussie bestaat over de vraag in hoeverre de jurisprudentie van het EHRM daadwerkelijk leidt tot zo'n bestraffingsplicht. In eerdere jurisprudentie benadrukte het EHRM namelijk zelf meermaals dat het EVRM in concrete gevallen nooit tot bestraffing zal

101 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Turkije*), par. 151 en 191. Hiermee lijkt het EHRM af te wijken van eerdere jurisprudentie, waarin het uitgangspunt was dat positieve verplichtingen ontstaan bij een 'real and immediate risk to the life of an identified indivudual or individuals', zie EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), par. 116.

102 EHRM 31 mei 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0531JUD002730595 (*Koku/Turkije*), par. 125. Zie ook Van Kempen 2008, p. 45.

103 EHRM 4 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2001:0504JUD002888395 (*McKerr/Verenigd Koninkrijk*), par. 111. Zie ook EHRM 27 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD006948101 (*Bazorkina/Rusland*), par. 117.

104 EHRM 14 april 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0414JUD002401405 (*Mustafa Tunç en Fecire Tunç/Turkije*).

105 Seibert-Fohr 2009, p. 132-140, Lemmens & Courtoy 2020, p. 63 en Stoyanova 2017, p. 360-365.

106 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 93, waarin het EHRM overweegt: '[I]t should be pointed out that in cases of homicide the interpretation of Article 2 as entailing an obligation to conduct an official investigation is justified not only because any allegations of such an offence normally give rise to criminal liability [...].'

verplichten.[107] Inmiddels oordeelt het EHRM echter wel degelijk dat het EVRM in bepaalde gevallen noopt tot bestraffing,[108] en kijkt zelfs steeds vaker naar de opgelegde straf om te bepalen of een lidstaat aan zijn positieve verplichtingen in verband met het strafrecht heeft voldaan.[109] Het EHRM kan in dergelijke gevallen uiteraard niet eigenhandig een strafrechtelijke veroordeling uitspreken, maar louter een lidstaat aanspreken indien geen of een ontoereikende bestraffing heeft plaatsgevonden.

Het bekendste voorbeeld van een EHRM-uitspraak over positieve verplichtingen tot bestraffing is het Öneryildiz-arrest, de voornoemde uitspraak over de vuilnisbelt in Umrayive. In die zaak werden twee Turkse burgemeesters strafrechtelijk verantwoordelijk gehouden voor de methaanexplosie op de vuilnisbelt. Het EHRM achtte het uitgevoerde strafrechtelijke onderzoek van voldoende kwaliteit om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit artikel 2 EVRM.[110] De bestraffing voldeed daar echter niet aan. De burgemeesters kregen de minimale straf die op de overtreding stond, te weten een voorwaardelijke boete van omgerekend ongeveer EUR 10. Het EHRM velt in dit arrest geen oordeel over de hoogte van de straf, omdat het dit een zaak voor de nationale rechter acht.[111] Waar het EHRM wel over oordeelt, is dat het veroordelend vonnis niet rept over de verantwoordelijkheid van de burgemeesters voor de doden bij de explosie. De burgemeesters werden immers slechts veroordeeld voor nalatigheid bij de uitvoering van hun taken, en niet voor een levensdelict.[112] Het EHRM oordeelt dat dit niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 2 EVRM:

---

107 Zie bijv. EHRM 10 april 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0410JUD002612995 (*Tanli/Turkije*), par. 111, waarin het EHRM overweegt: 'The responsibility of a State under the Convention, arising for the acts of its organs, agents and servants, is not to be confused with the domestic legal issues of individual criminal responsibility under examination in the national criminal courts. The Court is not concerned with reaching any findings as to guilt or innocence in that sense.' Zie ook EHRM 7 april 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0407JUD000688411 (*Cestaro/Italië*), par. 207, waarin het EHRM overweegt: 'As regards the criminal penalty to be imposed on those responsible for ill-treatment, the Court reiterates that its task is not to deliver guilty or not-guilty verdicts on the individual in question.' Zie ook Stotanova 2017, p. 367-369 en Seibert-Fohr 2009, p. 115, 124-125 en 148-149.

108 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 95, waarin het EHRM overweegt: '[T]he national courts should not under any circumstances be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished. This is essential for maintaining public confidence and ensuring adherence to the rule of law and for preventing any appearance of tolerance of or collusion in unlawful acts.' Voor een overzicht van deze ontwikkeling, zie Lavrysen 2020, p. 46-50.

109 Zie bijv. Pitcher 2020, p. 276-277.

110 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 113.

111 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 116.

112 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 116.

> '[I]t cannot be said that the manner in which the Turkish criminal justice system operated in response to the tragedy secured the full accountability of State officials or authorities for their role in it and the effective implementation of provisions of domestic law guaranteeing respect for the right to life, in particular the deterrent function of the criminal law.'[113]

Hoewel de verplichting tot bestraffing het vaakst is uitgesproken op grond van artikel 2 EVRM, kan ook artikel 8 EVRM tot een dergelijke verplichting leiden.[114] Het destilleren van algemene regels op het gebied van bestraffing wordt bemoeilijkt door de casuïstische aard van de jurisprudentie van het EHRM[115] en doordat het EHRM zijn overwegingen op dit gebied door de jaren heen heeft herzien. Zo oordeelde het Straatsburgse Hof eerst dat het EVRM niet tot bestraffing verplichtte, maar kwam het vervolgens wel degelijk tot dergelijke verplichtingen in het Öneryildiz-arrest. In dat arrest oordeelde het EHRM louter over het delict waarvoor werd vervolgd, omdat het EHRM zich niet bevoegd zag om over te hoogte van een sanctie te oordelen. In latere jurisprudentie oordeelt het EHRM daar echter expliciet wel over. Het EHRM oordeelt dan onder meer dat de opgelegde sanctie te verenigen moet zijn met de zwaarte van de gepleegde misdaad.[116]

3.4.4 Andere middelen om op mensenrechtenschendingen te reageren

Het EHRM ziet het strafrecht als een instrument binnen een breed juridisch instrumentarium waarmee verdragstaten kunnen reageren op mensenrechtenschendingen. In beginsel wordt lidstaten een *margin of appreciation* geboden om te beslissen welk middel zij aanwenden.[117] Het nationale recht moet ten

---

113 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 117.

114 EHRM 12 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0712JUD004113898 (*Moldovan e.a./Roemenië*), par. 107 onder (a). Zie ook Rijnhout, Sikkema & De Zanger 2014, p. 17 en Barkhuysen & Emmerik 2019, p. 49-50.

115 Zie bijv. EHRM 7 april 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0407JUD000688411 (*Cestaro/Italië*), par. 208, waarin het EHRM overweegt: 'Assessment of the adequacy of the punishment will therefore depend on the circumstances of the particular case.'

116 Zie bijv. EHRM 20 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1220JUD000788803 (*Nikolova en Velichkova/Bulgarije*), par. 62, waarin het EHRM overweegt: 'It follows that while the Court should grant substantial deference to the national courts in the choice of appropriate sanctions for ill-treatment and homicide by State agents, it must exercise a certain power of review and intervene in cases of manifest disproportion between the gravity of the act and the punishment imposed. Were it to be otherwise, the States' duty to carry out an effective investigation would lose much of its meaning, and the right enshrined by Article 2, despite its fundamental importance, would be ineffective in practice.' Zie verder Gijselaar 2021, p. 63.

117 EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD006954612 (*Cevrioglu/Turkijke)*, waarin het EHRM overweegt: 'The Court reiterates in this connection that the choice of means for ensuring the positive obligations under Article 2 is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are a number of avenues for ensuring

minste zorgen voor 'appropriate procedures' om op mensenrechtenschendingen te reageren,[118] waarbij sprake moet zijn van waarborgen die praktisch en effectief zijn.[119] Onder bepaalde omstandigheden kan ook de inzet van bijvoorbeeld het privaatrecht, bestuursrecht of tuchtrecht volstaan.[120] Het EHRM oordeelt afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de feiten die voorliggen noopten tot de inzet van het strafrecht. Het EHRM overweegt in dit kader in het Kolyadenko-arrest: 'There are different avenues to ensure Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means.'[121] Bij klachten over het uitblijven van een strafrechtelijk antwoord op een bepaalde mensenrechtenschending, zal het EHRM nagaan of de lidstaat in kwestie wel andere middelen heeft aangewend. Het EHRM weegt vervolgens af of die middelen een afdoende reactie op de mensenrechtenschending zijn.[122] Door de casuïstische aard van de uitspraken van het EHRM is het lastig te bepalen welke gevallen tot de inzet van het strafrecht dwingen. Mogelijk speelt de mate van overheidsfalen daarbij een rol, indien het gaat om een strafproces tegen overheidsorganen of -functionarissen.[123] Ook de aard van de gedraging is relevant. Zo oordeelt het EHRM dat bij nalatigheid in de medische sector geen plicht tot het aanwenden van het strafrecht bestaat.[124]

Voor de vraag of een ander middel dan het strafrecht kan worden aangewend, is de EHRM-zaak tussen Van Melle en Nederland relevant. Deze zaak ging over de Schipholbrand, waarbij 11 gedetineerden om het leven kwamen en 15 personen, zowel bewaarders als gedetineerden, gewond raakten.[125]

Convention rights, and even if the State has failed to apply one particular measure provided for by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means.' Zie ook EHRM 3 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD005781300 (*S.H. e.a./Oostenrijk*), par. 106, Seibert-Fohr 2009, p. 117 en 146 en Stoyanova 2018, p. 344-392.

118 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 159.

119 Zie bijv. EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyrpus en Rusland*), par. 284.

120 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 139.

121 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 160. Zie ook EHRM 14 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1014JUD007093001 (*Blumberga/Letland*), par. 68. Dit arrest draait om art. 1 van Protocol 1 bij het EVRM, en het EHRM overweegt: 'The Court considers, furthermore, that the possibility of bringing civil proceedings against the alleged perpetrators of a crime against property may provide the victim with a viable alternative means of securing the protection of his rights, even if criminal proceedings have not been brought to a successful conclusion, provided that a civil action has reasonable prospects of success.'

122 Stoyanova 2018, p. 344-392.

123 Lawson 2010. Zie ook Van Sliedregt 2013, p. 173.

124 Zie bijv. EHRM 17 januari 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0117JUD003296796 (*Calvelli & Ciglio/Italië*). Zie ook Van Kempen 2008, p. 30-31.

125 Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788.

Na de Schipholbrand werd aangifte gedaan tegen de Minister van Immigratie en Integratie en de Minister van Justitie. De officier van justitie besloot niet te vervolgen en de daaropvolgende artikel 13a Sv-klacht leidde niet tot een onderzoeks- of vervolgingsopdracht.[126] De klagers wendden zich vervolgens tot het EHRM. Volgens de klagers leverde het uitblijven van vervolging van de ministers strijd op met artikel 3 EVRM. Het EHRM oordeelt dat de klagers niet-ontvankelijk zijn, omdat geen sprake was van een schending van artikel 3 EVRM.[127] Het EHRM baseert dit oordeel mede op het feit dat een uitgebreid onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de Schipholbrand heeft plaatsgevonden. Ook neemt het EHRM in zijn oordeel mee dat twee bewindslieden zijn afgetreden als gevolg van de bevindingen van dat onderzoek. Het EHRM overweegt in dat kader het volgende, waarbij de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt vertaald als 'Investigation Committee for Safety Issues':

> '[T]he Court further observes that there was an investigation by an independent committee, the Investigation Committee for Safety Issues. Its report was made public less than eleven months after the fire. The report, which was extensive and detailed and highly critical and which the Court is prepared to accept as reliable, identified specifically the Government institutions which it blamed for the failure to secure the safety of the detainees and for any inadequacy in the care given to them afterwards (i.e. the Ministry of Justice; the Ministry of Housing Spatial Planning and the Environment; and the Municipality of Haarlemmermeer). In fact, it led to the resignation of the two ministers responsible for the safety and care of the detainees on grounds of political responsibility.'[128]

Uit de uitspraak kan niet worden gedestilleerd welke criteria het EHRM gebruikt om te oordelen dat het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veilheid voldoende uitgebreid is. Daarnaast is onduidelijk welke rol het opstappen van de twee bewindslieden bij het oordeel van het EHRM heeft gehad.[129] Van Sliedregt merkt op dat de waarde van het Van Melle-arrest niet moet worden overschat, omdat het slechts een niet-ontvankelijkheidsbeslissing is. Dit betekent dat het EHRM niet grondig heeft getoetst. Daarnaast hebben de klagers zich louter gebaseerd op artikel 3 EVRM; dit is een processtrategie die niet zonder meer begrijpelijk is. Zij hadden hun klacht immers ook op grond van artikel 2 EVRM kunnen insteken, op basis waarvan aanzienlijk meer jurisprudentie is waaruit een plicht tot het aanwenden van het

126 HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454.
127 Een gedeelte van de klagers werd eerder al niet-ontvankelijk verklaard omdat zij niet voldoen aan het slachtoffervereiste van art. 34 EVRM, en een ander gedeelte omdat zij niet binnen zes maanden klaagden in de zin van art. 35 EVRM.
128 EHRM 29 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0929DEC001922108 (*Van Melle e.a./Nederland*).
129 Van Sliedregt 2013, p. 173 en Lawson 2010, nt. 8.

strafrecht volgt.[130] Desalniettemin blijkt uit de overwegingen van dit arrest duidelijk dat het EHRM na een mensenrechtenschending de gehele reactie van de betrokken lidstaat beoordeelt. Mocht het strafrecht niet zijn aangewend, maar andere middelen wel, dan kan dat ook voldoende zijn om aan de vereisten van het EVRM tegemoet te komen.

Hoewel ook andere rechtsgebieden soelaas kunnen bieden na mensenrechtenschendingen, is duidelijk dat in bepaalde gevallen geen ander middel dan het strafrecht volstaat.[131] Van Sliedregt merkt deze verplichting tot het aanwenden van het strafrecht nadrukkelijk op voor gevaarlijke activiteiten en natuurrampen. Zij stelt, op grond van een analyse van uitspraken van het EHRM, dat in dergelijke gevallen een strafrechtelijk onderzoek moet worden verricht indien de verantwoordelijke autoriteiten zich ernstig nalatig hebben opgesteld waardoor een levensbedreigende situatie is ontstaan.[132] Seibert-Fohr concludeert dat lidstaten verplicht zijn om het strafrecht aan te wenden bij 'serious abuses'.[133] Dit volgt ook uit de volgende overwegingen uit respectievelijk het M.C.-arrest en het Budayeva-arrest:

> 'While the choice of the means to secure compliance with Article 8 in the sphere of protection against acts of individuals is in principle within the State's margin of appreciation, effective deterrence against grave acts such as rape, where fundamental values and essential aspects of private life are at stake, requires efficient criminal-law provisions. Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to effective protection.'[134]
>
> '[I]n the particular context of dangerous activities, the Court considered that an official criminal investigation is indispensible given that public authorities are often the only entities to have sufficient relevant knowledge to identify and establish the complex phenomena that might have caused an incident. It held that where the authorities in question, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity, the fact that those responsible for endangering life have not been charged with a criminal offence or prosecuted may amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals may exercise on their own initiative [...].'[135]

130 Barkhuysen & Van Emmerik 2010, nt. 3, Van Sliedregt 2013, p. 174 en Lawson 2010, nt. 6 en 9.

131 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 27.

132 Van Sliedregt 2013, p. 171. Zie ook EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 94.

133 Seibert-Fohr 2009, p. 146.

134 EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298 (*M.C./Bulgarije*), par. 150.

135 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 140. Zie ook EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 190.

Bij de vraag of een ander middel dan het strafrecht mag worden aangewend, speelt de mate van schuld een belangrijke rol. Het EHRM verplicht tot het aanwenden van het strafrecht in het geval het individu de waarschijnlijke gevolgen van zijn handelen realiseerde, maar toch onvoldoende maatregelen nam om een mensenrechtenschending te voorkomen. Een mensenrechtenschending die tot stand kwam door een simpele beoordelingsfout leidt niet zonder meer tot de verplichting om het strafrecht aan te wenden. Dit blijkt uit de volgende overwegingen uit respectievelijk het Öneryildiz-arrest en het Branko Tomašić-arrest:

> 'Where it is established that the negligence attributable to State officials or bodies on that account goes beyond an error of judgment or carelessness, in that the authorities in question, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity [...], the fact that those responsible for endangering life have not been charged with a criminal offence or prosecuted may amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals may exercise on their own initiative [...]; this is amply evidenced by developments in the relevant European standards.'[136]

> '[I]f the infringement of the right to life or to physical integrity is not caused intentionally, the positive obligation imposed by Article 2 to set up an effective judicial system does not necessarily require the provision of a criminal-law remedy in every case.'[137]

Uit deze overwegingen volgt dat niet iedere vorm van schuld leidt tot de verplichting tot het aanwenden van het strafrecht. In de Nederlandse rechtswetenschap wordt uit de rechtspraak van het EHRM ogenschijnlijk unaniem opgemaakt dat de verplichting tot het aanwenden van het strafrecht alleen opgaat als sprake is van ten minste bewuste schuld.[138] Voor bewuste schuld is vereist dat de verdachte zich bewust was van de risico's die zich voordeden. Hiervan kan ook sprake zijn als de verdachte de gevaren heeft onderschat of de mogelijkheden om het gevaar uit te schakelen heeft overschat. Het is voor bewuste schuld niet vereist dat de verdachte de kans op verwezenlijking van die risico's heeft aanvaard.[139] Het uitblijven van een strafrechtelijke reac-

136 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 93. Zie ook EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Turkije*), par. 190.

137 EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD004659806 (*Branko Tomašić e.a./Kroatië*), par. 64. Zie ook EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 139 en Maugeri, p. 401.

138 Hornman 2019, 1, p. 9, Rijnhout, Sikkema en De Zanger 2014, p. 18, Roef 2012, p. 188, Van Kempen 2008, p. 29, Van Sliedregt 2013, p. 165. Zie ook Lazarus 2012, p. 139-140.

139 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 288-307.

tie na een onvoorzichtigheid of een beoordelingsfout is als zodanig onvoldoende om als een schending van het EVRM te kwalificeren.[140]

3.4.5 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht bij natuur- en milieurampen

Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht worden vaak geassocieerd met de *use of force* waardoor mensenrechten worden geschonden. Ook als gevolg van inadequaat handelen in verband met natuur- en milieurampen kan het EVRM echter dwingen tot de inzet van het strafrecht. In subparagraaf 3.4.3 werd het eerste voorbeeld in dit kader reeds besproken, te weten het Öneryildiz-arrest. Daarin oordeelt het EHRM dat Turkse ambtenaren tekortschoten bij het voorkomen van de ontploffing op de vuilnisbelt. Verderop in het arrest wordt ook geoordeeld dat Turkije tot een inadequate bestraffing kwam van de tekortschietende overheidsfunctionarissen. De reden hiervoor is dat de verantwoordelijke burgemeesters werden gestraft voor nalatigheid bij de uitvoering van hun taken, en niet voor een levensdelict.[141] Ook voor het reeds besproken Budayeva-arrest en Kolyadenko-arrest geldt dat zij niet alleen leiden tot een schending van materiële verplichtingen maar ook van de procedurele verplichting om het strafrecht aan te wenden.

Het EHRM overweegt in het Budayeva-arrest, over de modder- en puinstromen in Tyrnauz waarbij acht doden vielen, dat uit artikel 2 EVRM een positieve verplchting volgt 'to take regulatory measures and to adequately inform the public about any life threatening emergency, and to ensure that any occasion of the deaths caused thereby would be followed by a judicial enquiry'.[142] Na de fatale modderstromen in Tyrnauz, die centraal staan in dat arrest, opende het Russische openbaar ministerie een strafrechtelijk onderzoek. De aanklagers seponeerden de zaak echter al binnen een week. De aanklagers stelden simpelweg vast dat de echtgenoot van één van de klagers was overleden doordat een gebouw was ingestort als gevolg van de modderstromen, zonder de rol van de verantwoordelijke autoriteiten daarbij te onderzoeken. Deze rol werd überhaupt niet onderzocht, ondanks het feit dat er signalen waren van nalatigheid bij het onderhoud van de bouwwerken die de modder- en puinstromen moesten tegenhouden.[143] Na de ramp werden ook meerdere civiele procedures gestart. In die procedures lag de bewijslast bij de klagers,

---

140 Duijkersloot 2016, p. 65-66 en Alkema 2005.

141 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 116.

142 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 131.

143 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 162.

terwijl zij de relevante informatie onmogelijk konden bemachtigen.[144] Bovendien was de civiele rechter terughoudend met het uitvoeren van onderzoek, zoals het horen van getuigen en deskundigen, ondanks dat de klagers hierom vroegen.[145] De vraag naar overheidsverantwoordelijkheid is na de ramp dan ook nauwelijks onderzocht. Het EHRM komt in deze zaak, mede om die reden, tot een schending van de procedurele verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 EVRM.[146]

Ook in het Kolyadenko-arrest, over de overstroming door gebrekkig onderhoud van het Pionerskaya-kanaal, kwam het EHRM tot zo'n schending. Uit onderzoeksrapporten bleek dat de lokale en regionale autoriteiten onvoldoende onderhoud hadden gepleegd.[147] Hoewel dit bewijs voorhanden was, deden de Russische aanklagers louter onderzoek naar machtsmisbruik door autoriteiten bij de verdeling van land rondom het kanaal.[148] Ondanks een verzoek daartoe, stelde Rusland het onderzoekdossier van de Russische aanklagers niet ter beschikking aan het EHRM. Uit de feiten van de zaak blijkt geenszins dat de aanklagers enige moeite hadden gedaan om de verantwoordelijke overheidsorganen en -functionarissen te identificeren.[149] Hoewel bewijs voorhanden was voor een groot aantal tekortkomingen in het handelen van overheidsorganen of -functionarissen, beslisten de Russische onderzoeksautoriteiten dat er onvoldoende bewijs voor strafbare feiten was. Het EHRM acht dit niet overtuigend en oordeelt dat te beperkt strafrechtelijk gevolg is gegeven aan de feiten die leidden tot de overstroming. Hierdoor is sprake van een schending van artikel 2 EVRM:

> '[T]he Court is not persuaded that the manner in which the competent Russian authorities acted in response to the events of 7 August 2001 secured the full accountability of the State officials or the authorities concerned for their role in those events and the effective implementation of the relevant provisions of domestic criminal law guaranteeing respect for the right to life [...].'[150]

144 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 163.
145 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 164.
146 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 162-165.
147 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 198.
148 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 198.
149 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 200.
150 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 202. Zie ook EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 128.

De Öneryildiz-, Budayeva- en Kolyadenko-arresten leiden dus niet alleen tot een verplichting om adequaat te reageren op kenbare milieu- of natuurrisico's. Uit deze arresten volgt namelijk ook een verplichting om het strafrecht aan te wenden indien verantwoordelijken onvoldoende actie ondernemen om dergelijke risico's af te wenden. Dit biedt een belangrijke basis voor de hiernavolgende analyses over mogelijke verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het terrein van klimaatmitigatie en -adaptatie.

3.4.6 Afrondende beschouwingen

Van oudsher leiden mensenrechtenverdragen tot negatieve verplichtingen op het gebied van het strafrecht. Uit de voorgaande subparagrafen volgt dat het EVRM ook steeds vaker tot positieve verplichtingen op dit gebied dwingt. Dit kan betekenen dat een lidstaat bepaald gedrag strafbaar moet stellen, maar ook dat bepaalde gedragingen strafrechtelijk moeten worden onderzocht of moeten worden bestraft. Het is belangrijk daarbij in het oog te houden dat het strafrecht volgens het EHRM niet de enige manier is om op een mensenrechtenschending te reageren. In bepaalde gevallen kunnen ook andere middelen, zoals het privaat-, bestuurs- of tuchtrecht, volstaan. Sommige gevallen dwingen echter specifiek tot de inzet van het strafrecht. Dit kan ook het geval zijn als de desastreuze gevolgen van een milieu- of natuurramp, al dan niet deels, aan de schuld van een individu of orgaan te wijten zijn.

In paragraaf 3.2 werd omschreven dat het EHRM laveert tussen juridisch activisme en juridisch passivisme. Dit is ook terug te zien in zijn positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht. Enerzijds is het EHRM bereid om mensenrechten te beschermen door lidstaten verregaande verplichtingen op te leggen. Ondanks het feit dat het strafrecht een onderwerp is waar landen van oudsher weinig positieve verplichtingen uit het internationaal of Europees recht konden verwachten, ziet het EHRM zich gerechtigd om diens lidstaten te verplichten tot bepaalde strafbaarstellingen, strafrechtelijk onderzoek en zelfs bestraffing. Tegelijkertijd geldt dat het EHRM pas tot dergelijke verplichtingen overgaat als sprake is van consensus tussen lidstaten over het feit dat voor het voorliggende onderwerp het strafrecht moet worden aangewend. Het EHRM is op het gebied van positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht dus enigszins activistisch, maar pas als lidstaten gewend zijn om voor het betreffende onderwerp het strafrecht aan te wenden. De volgende paragrafen gaan hier dieper op in.

Positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden op grond van het EVRM zijn niet onomstreden. Van Kempen is bijvoorbeeld van mening dat het formuleren van dergelijke verplichtingen afwijzing verdient, mede omdat het EHRM de verdachte in kwestie niet zelf heeft kunnen horen en het EHRM waarschijnlijk onvoldoende op de hoogte is van het strafdossier. Het ontbreekt volgens hem, en ook andere auteurs, bovendien aan een onderbou-

wing van waarom nu juist de inzet van het *ultimum remedium* van het strafrecht vereist is.[151] Voorts wordt in de literatuur gevreesd dat positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht kunnen leiden tot een 'culture of conviction', waarbij onvoldoende acht wordt geslagen op de rechten van de verdachte. Hierdoor zou 'overcriminalization' of een 'coercive overreach' kunnen ontstaan.[152] Het EHRM blijft echter oordelen dat positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht bestaan; dit is al enige tijd verworden tot vaste Straatsburgse jurisprudentie.[153]

3.5 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatmitigatie

3.5.1 Inleiding

De vorige paragrafen gaven een overzicht van de positieve verplichtingen om een bepaald klimaatbeleid te voeren en om het strafrecht aan te wenden. Deze paragraaf zal deze onderwerpen combineren, door te onderzoeken of het EVRM kan verplichten tot het aanwenden van het om klimaatverandering te mitigeren. Dit onderwerp is vooralsnog niet aan een rechter voorgelegd of in de rechtswetenschap onderzocht. Wereldwijd klinkt echter steeds vaker de roep om de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatmitigatie.[154] Daarnaast worden steeds vaker klimaatzaken voor de rechter gebracht, en wordt steeds vaker aangifte gedaan van gedragingen die met het milieu verband houden.[155] Met inachtneming van deze trends is het goed denkbaar dat een partij op enig moment strafvervolging van gedragingen die leiden tot klimaatverandering zal proberen af te dwingen. Een dergelijke procedure zou dan bij het EHRM kunnen belanden, waardoor het zich op enigerlei wijze zou moeten uitlaten over de vraag of het EVRM noopt tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. Seibert-Fohr voorspelde al in 2009 dat het EHRM zich, door diens steeds verregaandere positieve verplichtingen tot de inzet van het strafrecht, in de toekomst zou moeten uitlaten over de rol van het strafrecht op verschillende maatschappelijke terreinen:

151 Van Kempen 2008, p. 9, 54-56 en 73. Zie ook Ashworth 2015, p. 206, Seibert-Fohr 2009, p. 149-150, Lavrysen 2020, p. 29 en 53 en Persak 2020, p. 141-143 en 150-153.
152 Mavionicola 2017, p. 1026-1051, Pitcher 2020, p. 267-291, Ashworth 2015, p. 210, Pinto 2020, Lazarus 2012, p. 153-154, Mavronicola 2020, Lazarus 2020, Lazarus 2012, p. 145-149 en 155 en Veilinga-Schootstra & Veilinga 2008.
153 Dit wordt ook binnen de Nederlandse literatuur opgemerkt, zie bijv. Roef 2012, p. 185, Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226 en Van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.3.
154 Zie verder o.a. par. 1.1 van dit onderzoek.
155 Zie bijv. Setzer & Vanhala, 2019.

> 'So far, the Court has dealt with relatively clear-cut cases of murder and rape which are generally already criminal in domestical law. In X. and Y. v. The Netherlands, for example, the Court criticized only the lack of power of the victim to initiate proceedings for a crime which was already enshrined in domestic criminal law. But future cases may challenge other deficits in domestic criminal law, such as the absence of laws criminalizing the specific crime of torture [...] or of serious environmental misconduct. The Court will have to determine to what extent criminalization is required to protect human rights in different areas of society.'[156]

Aangezien nog geen jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur bestaan over positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden op het klimaatgebied, wordt op grond van de hiervoor aangehaalde rechtspraak en literatuur beoordeeld in hoeverre hiervan sprake kan zijn. Zoals toegelicht in de inleiding van dit hoofdstuk, gaat deze paragraaf over klimaatmitigatie en zal de volgende paragraaf klimaatadaptatie bespreken. Daarbij worden eerst enkele algemene overwegingen gegeven, waaruit volgt dat het EVRM op dit moment waarschijnlijk niet noopt tot de inzet van het strafrecht op dat gebied. Door de dynamische interpretatie van het EVRM, en het feit dat (juridische) ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering zich snel opvolgen, is het echter mogelijk dat het EHRM in de toekomst wel zal dwingen om het strafrecht op het gebied van klimaatverandering in te zetten. Dit wordt in de afrondende beschouwingen van deze paragraaf toegelicht. In de onderstaande paragrafen wordt gerefereerd naar leerstukken en overwegingen uit de vorige paragrafen. Deze leerstukken en overwegingen worden soms kort opnieuw geïntroduceerd, al is getracht om herhaling te voorkomen. Enkele van de leerstukken en overwegingen in de onderstaande paragrafen worden om die reden uitgebreider besproken in de voorgaande paragrafen.

3.5.2 Klimaatmitigatie en positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht

De jurisprudentie van het EHRM biedt aanknopingspunten op grond waarvan kan worden betoogd dat het strafrecht moet worden ingezet binnen het klimaatmitigatiebeleid. Zo kunnen de potentiële gevolgen van klimaatverandering de inzet van het strafrecht rechtvaardigen. Ook passen de doelen die het EHRM met de inzet van het strafrecht beoogt goed bij een gedeelte van de doelen van mitigatiebeleid. Bovendien zijn er gelijkenissen tussen het klimaat-

156 Seibert-Fohr 2009, p. 146-147. Zie ook Gijselaar 2024, p. 1211, waar de auteur opmerkt: 'De positieveverplichtingenrechtspraak heeft een tumultueuze ontwikkeling doorgemaakt. Deze zal zich naar verwachting in de toekomst (versneld) doorzetten. Dat heeft implicaties voor zowel het civiele als het strafrecht. Zo is het mogelijk dat er verplichtingen worden geformuleerd op het gebied van klimaatverandering. Denkbaar is ook dat de rol van het strafrecht op verschillende (nieuwe) maatschappelijk terreinen aangewezen is.'

probleem en de milieuzaken waarin het EHRM komt tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden. Het is echter onwaarschijnlijk dat het EVRM op dit moment noopt tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. Tussen lidstaten bestaat immers geen consensus dat klimaatmitigatie een beleidsterrein is dat vraagt om de inzet van het strafrecht. Bovendien zouden verplichtingen tot de inzet van het strafrecht indruisen tegen de discretionaire ruimte die lidstaten toekomt om te bepalen op welke manier zij tot een reductie van broeikasgasemissies komen. Daarnaast bestaan er ook duidelijke verschillen tussen het klimaatprobleem en de jurisprudentie waarin het EHRM komt tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden. Deze verschillen zorgen ervoor dat deze jurisprudentie niet zonder meer kan worden toegepast op mitigatiebeleid. Tot slot zijn er vaak andere juridische middelen dan het strafrecht die een afdoende reactie kunnen bieden; om die reden is de inzet van het strafrecht niet zonder meer noodzakelijk. In de volgende alinea's worden deze punten uitgewerkt.

De dreigende gevolgen van klimaatverandering zouden de inzet van het strafrecht kunnen rechtvaardigen. Het EVRM noopt immers tot de inzet van het strafrecht in geval van 'the most serious human rights offences'[157] of 'serious abuses'.[158] Het gaat daarbij om gevallen waarin fundamentele waarden of essentiële aspecten van de menselijke waardigheid op het spel staan.[159] Op grond van de dreigende desastreuze gevolgen van klimaatverandering, is goed bepleitbaar dat handelingen op het gebied van klimaatverandering als zo'n geval kwalificeren. De WHO becijfert dat klimaatverandering tussen 2030 en 2050 voor 250.000 doden per jaar zal zorgen.[160] De Hoge Raad overweegt in het Urgenda-arrest dat alleen al in West-Europa een ontoereikend klimaatbeleid kan leiden tot honderdduizenden slachtoffers in de tweede helft van deze eeuw.[161] Bij deze aantallen vallen de gevolgen van de rampen naar aanleiding waarvan het EVRM dwong tot de inzet van het strafrecht, hoe vreselijk deze ook waren, in het niet. Louter gebaseerd op de voorspelde gevolgen van klimaatverandering, is daarom verdedigbaar dat ook op klimaatgebied het strafrecht moet worden aangewend.

Ook passen de doelen die het EHRM met zijn positieve verplichtingen beoogt bij de doelen van mitigatiebeleid. Het Straatsburgse Hof ziet *deterrence* als het voornaamste doel van de inzet van het strafrecht om te reageren op mensenrechtenschendingen.[162] Daarmee duidt het EHRM op de generale preventie die van de inzet van het strafrecht uitgaat. Dit houdt in dat een

157 Pitcher 2020, p. 274. Zie ook Seibert-Fohr 2009, p. 114.
158 Seibert-Fohr 2009, p. 146.
159 Lemmens & Courtoy 2020, p. 67.
160 WHO 2023.
161 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1(8). Zie ook Bleeker 2020b, p. 44-45.
162 Zie bijv. EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 89, 96 en 117.

overheid door middel van het strafrecht aan (rechts)personen duidelijk maakt dat bepaald gedrag niet wordt getolereerd, waardoor soortgelijke gedragingen in de toekomst worden voorkomen. Dit strafdoel sluit goed aan bij de collectieve gedragsverandering die een belangrijk onderdeel is van klimaatmitigatiebeleid, zoals werd geanalyseerd in subparagraaf 2.6.2. Burgers, overheidsorganen en ondernemingen zullen andere keuzes moeten maken waardoor zij minder aan klimaatverandering bijdragen, zoals het gebruiken van elektriciteit die voor minder broeikasgassen zorgt, kiezen van auto's die minder koolstofdioxide uitstoten en een dieet waarmee minder methaanuitstoot gemoeid is. De afschrikwekkende werking van het strafrecht, die ook het EHRM bij zijn positieve strafverplichtingen voor ogen heeft, kan aan zo'n collectieve gedragsverandering bijdragen.

Een vergelijking tussen het klimaatprobleem enerzijds en de arresten waarin het EHRM komt tot positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden na een milieu- of natuurramp anderzijds, levert bovendien enkele overeenkomsten op. Ten eerste is bij zowel het klimaatprobleem als de milieu- of natuurrampen in deze arresten sprake van kenbare risico's op mensenrechtenschendingen. In de Öneryildiz-, Budayeva- en Kolyadenko-arresten was het verantwoordelijke overheidsorgaan meermaals gewaarschuwd voor ophanden zijnde gevaren. Het Öneryildiz-arrest gaat over een methaanexplosie op een vuilnisbelt die een aardverschuiving teweegbracht, welke risico's al eerder in rapporten waren vermeld.[163] In het Budayeva-arrest was de verantwoordelijke overheid meerdere malen gewaarschuwd voor de desastreuze gevolgen van modder- en puinstromen.[164] Het Kolyadenko-arrest gaat over het overstromen van een kanaal, waarvoor de overheid in meerdere rapporten was gewaarschuwd.[165] Ook in het geval van klimaatverandering is sprake van waarschuwingen. Dit betreft internationale en wetenschappelijk breed gedragen bevindingen, zoals de rapporten van het IPCC. In de rechtspraak worden de conclusies uit deze rapporten dan ook doorgaans niet betwist.[166] Evenals in de voornoemde EHRM-arresten, biedt deze informatie een helder inzicht in de risico's die het beleid, of het uitblijven daarvan, met zich brengt. Ten tweede is bij zowel het klimaatprobleem als de (dreigende) milieu- of natuurrampen in deze arresten in enige mate duidelijk welke stappen moeten worden gezet om deze gevaren te beheersen. In de feitenrelazen van deze arresten was bekend welke maatregelen het overheidsorgaan of de overheidsfunctionaris moest nemen om de geïdentificeerde risico's af te wenden. Bij Öneryildiz kon dit bijvoorbeeld

163 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 13-15 en 98-101.

164 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 19-24 en 148-149.

165 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 17-22, 70-80 en 168-179.

166 Zie bijv. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 4.1.

gebeuren door de installatie van een 'gas-extraction system' in de vuilnisbelt.[167] Bij Budayeva raadden de rapporten onder meer 'emergency clean-up and restoration work to the dam' aan.[168] In Kolyadenko werd aangespoord 'to clean up the Pionerskaya river channel'.[169] Ook voor klimaatverandering geldt dat maatregelen kunnen worden genomen om risico's te vermijden, te weten een beleid dat de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer beperkt. Er bestaan dus overeenkomsten tussen de feiten van klimaatverandering en de milieu- of natuurrampen van deze arresten van het EHRM. In beide gevallen is immers sprake van kenbare gevaren voor mensenlevens en is bekend welke oplossingen voor deze gevaren bestaan. De verschillen tussen klimaatverandering en deze arresten worden verderop in deze paragraaf toegelicht.

Ondanks deze punten die pleiten voor positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden op het gebied van klimaatverandering, noopt het EVRM daar op dit moment waarschijnlijk niet toe. De belangrijkste reden hiervoor is dat het momenteel niet gebruikelijk is om het strafrecht te gebruiken om de opwarming van de aarde te bestrijden. Eén van de belangrijkste criteria voor het EHRM is immers of er consensus bestaat om voor de gedraging in kwestie het strafrecht aan te wenden. Dit geldt zowel voor de verplichting tot strafbaarstelling als de verplichtingen tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing.[170] Het EHRM gaat op grond van de *common ground*-methode na of er consensus tussen lidstaten bestaat voor het aanwenden van het strafrecht op een bepaald gebied. Op het gebied van klimaatmitigatiebeleid bestaat deze *common ground* niet. Integendeel, hoewel het aantal klimaatrechtszaken toeneemt, zijn deze zaken op dit moment (vooralsnog) zelden strafrechtelijk van aard.[171] Hierbij moet worden opgemerkt dat hetgeen waarover consensus bestaat, aan verandering onderhevig is. De dynamische interpretatie van het EHRM kan ervoor zorgen dat het EVRM in de toekomst wel zal dwingen tot de inzet van het strafrecht op dit gebied. Dit wordt in de afrondende beschouwingen van deze paragraaf verder toegelicht.

Ook de *margin of appreciation* lijkt in de weg te staan aan positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op klimaatgebied. Het EHRM zou met dergelijke positieve verplichtingen aan lidstaten voorschrijven hoe zij hun emissiedoelen moeten halen. Het EHRM zou dan immers een specifieke maatregel voorschrijven die bedoeld is om de uitstoot van broeikasgassen te

167 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 107.

168 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 20.

169 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 18.

170 EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*), par. 27 en EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 93.

171 White 2020, p. 118.

beperken. Dit zou ingaan tegen de *margin of appreciation* die lidstaten hebben om invulling te geven aan hun klimaatbeleid, zoals deze volgt uit het Klimaseniorinnen-arrest. Het EHRM legt in dat arrest uit dat lidstaten verplicht zijn om bepaalde emissiedoelen te stellen en te bereiken, maar dat het aan hen is om te bepalen hoe zij dat doen (zie verder subparagraaf 2.3.2). Ook uit eerdere Straatsburgse jurisprudentie volgde een ruime discretionaire ruimte voor lidstaten om specifieke milieumaatregelen te kiezen. Dit blijkt onder meer uit de voornoemde zaak die werd aangespannen door Greenpeace Duitsland, waarin het EHRM overwoog: 'The choice of means as to how to deal with environmental issues is a matter falling within the Contracting State's margin of appreciation in environmental matters.'[172] Ook uit andere juridische bronnen volgt een grote beleidsvrijheid voor lidstaten om specifieke klimaatmaatregelen te kiezen. Op grond van artikel 4 Akkoord van Parijs hebben verdragsstaten bijvoorbeeld een keuzevrijheid voor de manier waarop zij emissiedoelstellingen nastreven.[173] Ook de Nederlandse rechter lijkt de verantwoordelijkheid voor de manier waarop de Staat tot emissiereductiekomt bij de Staat te laten. Zo zagen rechters in de Urgenda-zaak zich in drie instanties bevoegd om een emissiereductiedoel op te leggen. Toen Greenpeace echter specifieke klimaatmaatregelen vorderde, te weten klimaatvoorwaarden aan de staatssteun aan KLM, oordeelde de rechter dat dit binnen de beleidsvrijheid van de overheid valt.[174]

Bovendien bestaat de terughoudendheid van het EHRM niet alleen op het gebied van milieu en klimaat, maar ook op het gebied van het strafrecht. Het EHRM is immers terughoudend met het voorschrijven van manieren waarop

172 EHRM 12 mei 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0512DEC001821506 (*Greenpeace e.a./Duitsland*). Zie ook EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 107.

173 Zie ook Wewerinke-Singh & Doebbler 2016, p. 1502-1503 en Van Vuuren 2020, p. 27-28.

174 Rb. Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12440. Bij de uitkomst van deze procedure speelde mogelijk ook de crisissituatie rondom het Coronavirus een rol, zie Bleeker 2021a. Vgl. Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), waarin het Hof Den Haag overweegt: 'Overigens onderkent het hof dat maatregelen ter vermindering van de CO2-uitstoot, zeker in onze geïndustrialiseerde samenleving, ingrijpend zijn en (financiële) offers vragen, maar daar staat tegenover dat veel op het spel staat: het risico op een onomkeerbare aantasting van de wereldwijde ecosystemen en bewoonbaarheid van onze planeet. De Staat betoogt dat juist daarom niet moet worden getornd aan het stelsel van machtenscheiding, omdat niet de rechter, maar de democratisch gelegitimeerde overheid de aangewezen instantie is om de hiermee samenhangende beleidskeuzes te maken. Dit standpunt wordt in deze zaak verworpen, reeds omdat er sprake is van schending van mensenrechten door de Staat waardoor maatregelen zijn geboden, terwijl het reductiebevel aan de Staat voldoende ruimte geeft om in te vullen op welke wijze hij uitvoering geeft aan dit bevel.'

lidstaten hun strafrechtstelsel moeten inrichten.[175] Dit geldt zeker als alternatieven voorhanden zijn. Gezien de discretionaire ruimte van lidstaten op het gebied van klimaat, milieu en strafrecht, is het dan ook hoogst onwaarschijnlijk dat het EHRM zal dwingen tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. Tot slot moet hier nog worden opgemerkt dat mensenrechtenhoven überhaupt terughoudend zijn met het voorschrijven van specifieke maatregelen om een bepaald probleem op te lossen. Zoals Leijten stelt: 'Supranational courts are generally unlikely to formulate obligations that are overly precise or demanding, as it is neither their task to interfere with national policy-making and budgetary issues.'[176]

Naast de hiervoor besproken gelijkenissen bestaan er ook significante verschillen tussen het klimaatprobleem en de voornoemde milieu- of natuurrampen naar aanleiding waarvan het EVRM dwong tot de inzet van het strafrecht. Deze komen met name voort uit het feit dat de verantwoordelijke individuen en organen in die arresten de mensenrechtenschending eigenhandig hadden kunnen voorkomen. Uit het Budayeva-arrest volgt bijvoorbeeld de verplichting 'to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks'.[177] In deze arresten kon een persoon of orgaan worden aangewezen dat verantwoordelijk was voor de mensenrechtenschending. Op het gebied van klimaatverandering kan, door het cumulatieve karakter waarmee klimaatschade intreedt, geen enkel rechtssubject eigenhandig bewerkstelligen dat alle gevolgen worden afgewend. Dit bemoeilijkt het formuleren van een voldoende individualiseerbaar schuldverwijt op basis waarvan strafrechtelijke aansprakelijkheid kan worden aangenomen. Bepaalde rechtssubjecten kunnen enige 'measures' nemen om klimaatverandering te bestrijden, maar de 'effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks' kunnen zij niet zelf effectueren. Deze causaliteitsuitdagingen staan niet zonder meer in de weg aan mensenrechtelijke verplichtingen op het gebied van klimaatverandering, zo bleek in subparagraaf 2.3.2. Causaliteitsproblematiek in klimaatrechtszaken wordt verder geanalyseerd in paragraaf 4.3.

Tot slot zijn er andere juridische middelen voorhanden om op klimaatverandering te reageren. Het EHRM beoordeelt of specifiek het strafrecht moet

175 Zie bijv. Lemmens & Courtoy 2020, p. 67. Zij stellen: '[I]t is generally within the power of the states to design their penal policy, including their policy with respect to criminalization and sentencing. The Convention sets certain limits, but generally leaves a wide margin of appreciation to the competent authorities.'

176 Leijten 2019, p. 117. Zie ook EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva/Turkije*), par. 69, waarin het EHRM overweegt: '[W]here the State is required to take positive measures, the choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation. There are different avenues to ensure "respect for private life", and even if the State has failed to apply one particular measure provided by domestic law, it may still fulfil its positive duty by other means.'

177 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 132.

worden ingezet, of dat ook een ander instrument kan volstaan. Zowel voor procedures tegen publieke als private partijen geldt dat andere juridische middelen beschikbaar zijn om hen te dwingen tot een bepaald klimaatbeleid. Sterker nog, in het Klimaseniorinnen-arrest noemt het EHRM verschillende juridische middelen die kunnen worden aangewend om het klimaatprobleem te lijf te gaan, waarbij het geen aandacht aan het strafrecht besteedt (zie subparagraaf 2.3.2.2). Ook in Nederland is reeds gebleken dat niet-strafrechtelijke juridische instrumenten kunnen worden ingezet. Ten aanzien van publieke partijen heeft het Urgenda-arrest laten zien dat een privaatrechtelijke procedure een nuttig antwoord kan bieden op een (dreigend) inadequaat mitigatiebeleid.[178] Mocht de Staat een dergelijk bevel niet naleven, dan staat bijvoorbeeld de mogelijkheid open om op grond van artikel 611a Rv nakoming te vorderen op straffe van een dwangsom. In november 2020 dreigde Stichting Urgenda hier dan ook mee toen de Staat het Urgenda-arrest niet na dreigde te leven.[179] Het Klimaseniorinnen-arrest laat zien dat ook mensenrechtenhoven zelf een remedie kunnen bieden voor personen die tegen hun overheid willen opkomen in verband met het klimaatprobleem. Ook kan klimaatbeleid in bepaalde gevallen bij de bestuursrechter worden aangevochten. Zo zouden belangenorganisaties tegen een groot aantal besluiten beroep kunnen instellen om emissiedoelstellingen af te dwingen.[180] Daarnaast kan worden gedacht aan procedures van de Europese Commissie tegen lidstaten vanwege tekortkomingen in het klimaatbeleid.[181] Ook zouden remedies uit het internationaal recht een rol kunnen spelen om op een ontoereikend mitigatiebeleid te reageren, hoewel de praktische mogelijkheden op dit gebied beperkt lijken.[182] Ook tegen private partijen kunnen andere rechtsmiddelen worden aangewend, zoals blijkt uit de procedure tussen Milieudefensie en Shell. Nederland zal daarnaast in bepaalde gevallen kunnen betogen dat handhaving door middel van het bestuursrecht meer *effective* is dan strafrechtelijke handhaving. De keuze tussen bestuurs- en strafrecht bij de handhaving van klimaatwetgeving komt verder aan bod in paragraaf 5.2.

178 Zie ook Van der Biesen 2011, p. 231-234 en Wewerinke-Singh 2019, p. 147-150.
179 Van Santen & Van der Walle 2020, p. E3.
180 Schueler 2020, p. 63 en 67-77 en Van der Biesen 2011, p. 229-231. De vraag is echter of dit *practical and effective* is, aangezien dergelijke procedures vragen om veel tijd, geld en energie, zie Schueler 2020, p. 70.
181 Peeters 2020, p. 292-294. Peeters 2011, De Cendra de Larragán 2011 en Van der Biesen 2011, p. 229.
182 Zie verder Wewerinke-Singh 2019, p. 53, 67-69, Wewerinke-Singh & Doebbler 2016, p. 1502-1503 en 1514-1515 en Wewerinke-Singh & Salili 2020.

3.5.3 Afrondende beschouwingen

Uit de bovenstaande paragrafen volgt dat het EVRM op dit moment hoogstwaarschijnlijk niet dwingt tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. Hoewel klimaatverandering aan mensenrechten raakt, is het niet gebruikelijk om op gedragingen op het gebied van klimaatverandering met het strafrecht te reageren. Naast het consensus-criterium bestaan er andere gronden waardoor het EVRM niet verplicht tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering, welke hierboven uiteen werden gezet.

In het kader van het consensus-criterium is het belangrijk op te merken dat hetgeen gebruikelijk is aan verandering onderhevig is. Het EVRM is een 'living instrument' en het EHRM houdt bij zijn interpretatie rekening met 'present day conditions'.[183] Als de 'contemporary norms and trends',[184] 'contemporary standards and trends'[185] of 'ideas prevailing in democratic States today'[186] wijzigen, dan kan dit leiden tot een ander oordeel van het EHRM. Dat geldt ook voor het onderwerp van dit hoofdstuk. Het is aannemelijk dat een en ander zal veranderen op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van gedragingen op het gebied van klimaatverandering. Het komende decennium zal naar verwachting meer duidelijkheid scheppen over de manier waarop wet- en regelgeving zal bijdragen aan het behalen van emissiedoelstellingen. Verschillende partijen roepen op om daarbij ook het strafrecht te gebruiken. Daarnaast zal de hoeveelheid klimaatnormen die strafrechtelijk kan worden gehandhaafd aanzienlijk toenemen. Ook neemt de belangstelling voor een strafbaarstelling van ecocide wereldwijd toe, zoals in paragraaf 5.4 zal worden omschreven. Of deze en toekomstige ontwikkelingen zo groot zullen zijn dat het EVRM in de toekomst zal nopen tot de inzet van het strafrecht, is lastig te zeggen. Daarbij is relevant dat het EHRM zich bij positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht nu niet bepaald van zijn meest activistische kant laat zien. Eerder in dit hoofdstuk werd besproken dat het EHRM schippert tussen juridisch activisme en juridisch passivisme. Op het gebied van het strafrecht lijkt het EHRM terughoudend, aangezien het pas tot verplichtingen komt als een grote mate van consensus tussen lidstaten over het betreffende onderwerp bestaat.

Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering zijn dus mogelijk als het in bepaalde mate gebruikelijk wordt om het strafrecht in dat kader te gebruiken. Evenwel laat deze bijdrage zien dat de strafrechtelijke kwalificatie van gedragingen op het gebied van klimaatverandering obstakels kent. Om die reden is het de vraag of strafvervol-

183 EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD0 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*), par. 31.
184 EHRM 26 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siliadian/Frankrijk*), par. 112.
185 EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298 (*M.C./Bulgarije*), par. 166.
186 EHRM 18 juni 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0613JUD003231223 (*Karsai/Hongarije*), par. 142.

ging op dit terrein ooit gebruikelijk zal worden. Het is immers goed denkbaar dat lidstaten niet gewend zijn het strafrecht in te zetten om klimaatverandering te bestrijden, door enkele karakteristieken die bij de overige bovenstaande punten werden genoemd. Zo zal het feit dat bestuursrechtelijke organen klimaatwetgeving vaak beter kunnen handhaven, eraan bijdragen dat de inzet van het strafrecht niet gauw gebruikelijk wordt. Het consensuscriterium kan dan ook moeilijk los van de andere bovenstaande punten worden gezien. Toekomstige ontwikkelingen moeten uitwijzen in hoeverre het strafrecht een bruikbaar middel in het juridische antwoord op klimaatverandering kan en zal zijn. De vraag naar de beperkingen en mogelijkheden van het strafrecht wordt in de volgende hoofdstukken van dit onderzoek geanalyseerd.

Mocht het EVRM in de toekomst al dwingen tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering, dan zal het dat waarschijnlijk alleen doen bij aanzienlijke overtredingen van duidelijke emissienormen. Het EVRM komt immers alleen tot een verplichting tot de inzet van het strafrecht als sprake is van 'the most serious human rights offences'. Een minimale overtreding van normen met betrekking tot broeikasgasuitstoot zal niet als een dergelijk geval kwalificeren. Een klager zou daarnaast sterker staan indien sprake is van duidelijke regels die zijn overtreden. Bij de handhaving van regels op milieugebied houdt het EHRM immers sterk rekening met de 'domestic legality of the authorities' acts or omissions'.[187] Ook het feit dat overheidsorganen handelen in strijd met eigen plannen of besluiten kan meewegen bij de vraag naar strijd met EVRM.[188] Als geen sprake is van aanzienlijke overtredingen van duidelijke emissienormen, dan zal het EHRM ook in de toekomst naar verwachting oordelen dat de keuze om te handhaven binnen de beleidsvrijheid van de lidstaat valt. Mocht het EHRM dan al tot handhaving dwingen, dan zullen andere juridische middelen veelal soelaas kunnen bieden.

3.6 Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatadaptatie

3.6.1 Inleiding

Hoewel dit onderzoek zich hoofdzakelijk op klimaatmitigatie richt, wordt in deze paragraaf een analyse van klimaatadaptatierecht gemaakt. De redenen voor deze uitstap van het hoofdonderwerp werden toegelicht in paragraaf 3.1. De uitgangspunten van adaptatiebeleid zijn tot dusver slechts op hoofdlijnen behandeld (zie paragraaf 1.3), dus enige verdere introductie is op zijn

187 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 161 en 173.

188 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 183.

plaats. Waar klimaatmitigatie is bedoeld om klimaatverandering te beperken, heeft klimaatadaptatie tot doel om de gevaren en schade van het klimaatprobleem te beperken. Met andere woorden, adaptatiebeleid is erop gericht om de samenleving te wapenen tegen de gevolgen van een veranderend klimaat. Adaptatiemaatregelen zijn onder te verdelen in proactieve en reactieve maatregelen. Proactieve maatregelen zijn bedoeld om schadelijke gevolgen van klimaatverandering af te wenden. Dergelijke maatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het verhogen van dijken, vergroten van de capaciteit van wateropslagsystemen en het modificeren van gewassen om respectievelijk overstromingen, watertekorten en voedseltekorten te voorkomen. Reactieve maatregelen hebben tot doel om te reageren als bepaalde risico's van klimaatverandering zich verwezenlijken. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn noodhulp en herstel na natuurrampen.[189] Hoewel internationale klimaatafspraken zich hoofdzakelijk op mitigatie richten, neemt de hoeveelheid adaptatie-afspraken toe.[190] Het VN-Raamwerkverdrag en het Akkoord van Parijs gaan in zijn algemeenheid in op verplichtingen op dit terrein.[191] De Cancun Agreements stellen dat adaptatie met eenzelfde prioriteit moet worden gegeven als mitigatie.[192] Ondanks deze ontwikkeling, wordt op dit moment beduidend meer maatschappelijke en politieke aandacht aan mitigatiebeleid besteed. Het is echter breed gedragen dat, zelfs bij de minst verontrustende klimaatscenario's, ook ambitieus adaptatiebeleid noodzakelijk is.[193]

Adaptatiemaatregelen laten zich lastig *in abstracto* omschrijven. Ten eerste zijn zij uiteenlopend van aard, zoals blijkt uit de voorbeelden die in de vorige alinea's werden gegeven. Daarnaast is het in veel gevallen moeilijk te bepalen hoe de gevolgen van klimaatverandering zich precies zullen verwezenlijken, en welke reactie het klimaatprobleem daardoor zal vergen. Welke adaptatiemaatregelen nodig zijn, zal bovendien na verloop van tijd veranderen.[194] Ook verschillen de vereiste adaptatiemaatregelen sterk per regio. Waar bijvoorbeeld landen met een woestijnklimaat zich grotendeels moeten richten op toenemende droogte, is voor landen die aan zee liggen de stijgende zeespiegel al gauw het meest verontrustende gevolg van klimaatverandering.[195] Gezien het feit dat dit onderzoek in het bijzonder op de Nederlandse situatie ziet, richten de volgende subparagrafen zich hoofdzakelijk op waterveiligheidbeleid. Nederland ligt immers aan zee en grotendeels onder zeeniveau. Dit maakt waterproblematiek tot het meest in het oog springende gevolg van klimaatver-

189 Stillings 2014, p. 658.
190 Hall & Weiss 2012, p. 315.
191 Art. 4 onder e VN-Raamwerkverdrag en Wewerinke-Singh & Doebbler 2016, p. 1503-1504.
192 Addendum Part Two bij het Rapport van de COP van 15 maart 2011, kenmerk FCCC/CP/2010/7/Add.1.
193 Zie bijv. Gouritin 2011, p. 136.
194 Craig 2010, p. 29.
195 Hall & Weiss 2012, p. 310 en Stillings 2014, p. 594.

andering voor Nederland, zoals eerder in dit onderzoek al werd omschreven (zie met name paragraaf 2.2).

Om te komen tot bevindingen over mogelijke positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht in verband met klimaatadaptatie, is eerst een algemene mensenrechtenanalyse van adaptatiebeleid nodig. De klimaatjurisprudentie van het EHRM heeft momenteel met name betrekking op mitigatiebeleid. Het Klimaseniorinnen-arrest kent echter wel enkele overwegingen ten aanzien van klimaatadaptatie. Als uitgangspunt voor adaptatiebeleid formuleert het Straatsburgse hof in die zaak:

> '[E]ffective protection of the rights of individuals from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life requires that the above-noted mitigation measures be supplemented by adaptation measures aimed at alleviating the most severe or imminent consequences of climate change, taking into account any relevant particular needs for protection. Such adaptation measures must be put in place and effectively applied in accordance with the best available evidence [...].'[196]

In de volgende subparagraaf wordt eerst een analyse gemaakt om te komen tot een verdere invulling van de algemene adaptatieverplichtingen die volgen uit het Klimaseniorinnen-arrest (subparagraaf 3.6.2). Deze analyse vindt met name plaats aan de hand van de milieujurisprudentie van het EHRM. Op basis daarvan wordt in de daaropvolgende subparagraaf nagegaan in hoeverre positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden kunnen ontstaan als die adaptatieverplichtingen worden geschonden (subparagraaf 3.6.3). In de tussenconclusie en afrondende beschouwingen worden deze bevindingen afgezet tegen de hiervoor aangehaalde conclusies over positieve strafverplichtingen op mitigatieterrein (paragraaf 3.7).

3.6.2 Klimaatadaptatieverplichtingen op grond van het EVRM

Klimaatadaptatie- en klimaatmitigatiebeleid beogen dezelfde mensenrechten te beschermen, maar de insteek van een mensenrechtelijke benadering is verschillend. Mitigatiebeleid probeert gevaren voor mensenrechten te voorkomen, terwijl adaptatiebeleid tot doel heeft om op die gevaren te reageren. Een mitigatiebeleid dat mensenrechten schendt is een beleid dat bepaalde klimaatrisico's onvoldoende weet te vermijden. Een adaptatiebeleid dat voor schendingen zorgt, is een beleid dat onvoldoende op die risico's reageert. De rechtswetenschappelijke literatuur op het gebied van adaptatie is aanzienlijk beperkter dan op het gebied van mitigatie. Dit is begrijpelijk, aangezien de

196 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 552.

politieke en maatschappelijke reacties op het klimaatprobleem zich momenteel met name op mitigatie richten. Desalniettemin zijn ook op het terrein van de mensenrechtelijke kwalificatie van klimaatadaptatiebeleid een aantal grondige publicaties verschenen.[197] Daarin wordt zonder uitzondering aangenomen dat een inadequaat adaptatiebeleid kan leiden tot mensenrechtenschendingen. Bovendien, zo merken meerdere auteurs op, is een mensenrechtelijke analyse van klimaatadaptatie aanzienlijk gemakkelijker te maken dan van klimaatmitigatie. Dit komt met name door het feit dat klimaatadaptatie zich leent voor nationale, regionale of lokale maatregelen, waar klimaatmitigatie om een mondiale respons vraagt.[198] De juridische gevolgen van dit verschil komen in dit hoofdstuk meermaals terug.

De potentiële gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse waterveiligheid kwamen in dit onderzoek al aan bod in paragraaf 2.2. Om conclusies te kunnen trekken over de mensenrechtenverplichtingen op het gebied van Nederlandse waterveiligheid in verband met klimaatverandering, is enige kennis over de publieke verantwoordelijkheden op dat gebied vereist. De taken om te reageren op de stijgende zeespiegel zijn verdeeld tussen verschillende overheidsorganen.[199] De verdeling van deze verantwoordelijkheden volgt primair uit de Waterwet. Deze wet is onder meer gericht op voorkoming en, waar nodig, beperking van overstromingen en wateroverlast.[200] De Staat wordt in die wet aangewezen als verantwoordelijke voor de primaire waterkeringen. Deze waterkeringen bieden onder meer bescherming tegen overstromingen vanuit de Noordzee.[201] De Staat brengt iedere vijf jaar een Nationaal Waterplan uit. Dat de Staat al bezig is met klimaatadaptatie, volgt uit de ambities die daarin worden geformuleerd. Ze stelde een eerdere versie van dat document:

> 'Het kabinet speelt proactief in op de verwachte klimaatveranderingen op lange termijn, om overstromingen te voorkomen. Binnen de planperiode gaan realistische maatregelen in uitvoering die een antwoord bieden op de opgaven voor de korte termijn en voldoende mogelijkheden openlaten om op langere termijn verdere stappen te zetten.'[202]

> 'Het kabinet hanteert vooruitstrevend waterveiligheidsbeleid. Uitgangspunt is dat iedereen in Nederland hetzelfde basisbeschermingsniveau krijgt. Plaatsen waar veel slachtoffers kunnen vallen of grote economische schade kan ontstaan, krijgen

197 Zie bijv. Gouritin 2011, Pedersen 2011, Hall & Weiss 2012 en Stillings 2014.
198 Hall & Weiss 2012, p. 313 en 322 en Stillings 2014, p. 641 en 670. Zie ook EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 418.
199 Zie Gilissen 2013, p. 114-129 voor een overzicht van taken en bevoegdheden in het Nederlandse waterbeheer.
200 Art. 2.1. lid 1 sub a Waterwet. Zie ook Geerdink & Scheltema 2010, p. 63-72.
201 Art. 3.3 en 3.9 Waterwet.
202 Rijksoverheid 2015, p. 5.

> extra bescherming. Deze locaties zijn bepaald met kosten-batenanalyses en analyses van het groepsrisico. Ook plaatsen waar vitale infrastructuur staat, krijgen extra bescherming. De normen krijgen een andere vorm (een overstromingskans) en een nieuwe hoogte. De veiligheid komt tot stand door inzet op de verschillende lagen van meerlaagsveiligheid: het voorkomen van een overstroming (preventie) én het beperken van de gevolgen van een overstroming (waterrobuuste ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing).'[203]

Uit de laatste zin volgt dat de Staat zowel een proactief als reactief adaptatiebeleid voert met betrekking tot overstromingsrisico's. Hij richt zich immers niet alleen op het afwenden van bepaalde gevolgen, zoals het voorkomen van een overstroming, maar ook op de benodigde reactie als bepaalde risico's zich toch verwezenlijken, zoals het beperken van de gevolgen van een overstroming. De Staat is niet het enige orgaan met publieke taken op het gebied van waterveiligheid. Zo zijn de waterschappen verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging van bepaalde gebieden.[204] Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied en de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater.[205] Ook die taken kunnen in het kader van klimaatverandering relevant zijn, nu 'ernstige overstromingen als gevolg van overvloedige regenval' één van de schadelijke gevolgen van klimaatverandering is waar de Hoge Raad in zijn Urgenda-arrest op wijst.[206] De Waterwet voorziet tevens in de instelling van een Deltacommissaris, de Nederlandse regeringscommissaris voor het nationale Deltaprogramma. De Deltacommissaris stelt het Deltaprogramma vast en ziet toe op de uitvoering ervan.[207] Dit programma bevat onder meer maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen.[208]

Evenals bij de analyse over mitigatiebeleid, kunnen de uitspraken in de zaken van Öneryildiz, Budayeva en Kolyadenko voor adaptatiebeleid als uitgangspunt dienen. Uit deze arresten kunnen enkele minimumvereisten worden gedestilleerd waaraan dat beleid moet voldoen. Voor een interpretatie van verplichtingen op het gebied van klimaatadaptatie is het Budayeva-arrest het meest bruikbaar. Adaptatiebeleid gaat als zodanig immers over de reactie op de gevolgen van een natuurverschijnsel. Dit was ook het geval in het Budayeva-arrest, waar de modder- en puinstromen als zodanig niet konden worden voorkomen, maar de overheid werd geacht om maatregelen te nemen om de risico's en schade ervan te beperken. In het Öneryildiz- en het Kolyadenko-arrest ging het om een situatie waarin de overheid wel werd geacht de

203 Rijksoverheid 2015, p. 13.
204 Art. 1 lid 1 Waterschapswet.
205 Art. 3.5 en 3.6 Waterwet. Zie ook Geerdink & Scheltema 2010, p. 64-65.
206 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 2.1(8) en PHR 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887, r.o. 2.1(vii).
207 Art. 3.6a Waterwet.
208 Art. 4.9 lid 2 sub a Waterwet.

gevaarlijke oorzaak zelf in zijn geheel weg te nemen, namelijk door respectievelijk de methaanconcentratie op de vuilnisbelt weg te nemen en de rivier op te ruimen. Om die reden refereren analyses van mensenrechten op het gebied van adaptatiebeleid veelal aan het Budayeva-arrest. In 2010 werd zelfs al een parallel getrokken tussen het Budayeva-arrest en klimaatadaptatie met betrekking tot waterveiligheid in Nederland.[209] Dat arrest zal dan ook een belangrijke rol spelen in de onderstaande alinea's, hoewel het Öneryildiz- en het Kolyadenko-arrest en andere EHRM-uitspraken uiteraard ook aan bod komen.

De basis voor de mensenrechtenschendingen die werden vastgesteld in deze drie zaken, is gelegen in de beschikbare informatie over levensgevaar. De verantwoordelijke autoriteiten in Öneryildiz, Budayeva en Kolyadenko hadden informatie waaruit een dergelijk gevaar bleek. In Öneryildiz was bijvoorbeeld sprake van 'practical information available to the effect that the inhabitants of certain slum areas of Ümraniye were faced with a threat to their physical integrity on account of the technical shortcomings of the municipal rubbish tip'.[210] In Budayeva, 'in the year immediately preceding the mudslide of August 2000 the authorities of the KBR received a number of warnings that should have made them aware of the increasing risks.'[211] In Kolyadenko, 'the authorities were made aware of the poor state of the Pionerskaya river channel and of the risk, as well as the possible extent and consequences, of a flood in the area around the Pionerskoye reservoir in the event of urgent evacuation of water from the reservoir'.[212] Als sprake is van informatie over levensgevaarlijke situaties, of als een overheidsorgaan die informatie had moeten hebben, dan kan het verantwoordelijke orgaan worden geacht op te treden. Als een risico bekend is of had moeten zijn, dan wordt een lidstaat geacht om hier adequaat op te reageren. Gouritin destilleert uit de EHRM-jurisprudentie dan ook terecht een verplichting tot risicomanagement bij natuur- en milieurisico's.[213] De overwegingen van het EHRM over risicoherkenning en risicomanagement gelden zowel voor proactief als reactief adaptatiebeleid. Het EHRM komt in Budayeva bijvoorbeeld tot een schending van artikel 2 EVRM doordat de overheid onvoldoende deed om te voorkomen dat de modder- en puinstromen het dorp troffen, maar ook doordat de overheid inadequaat reageerde toen de modder- en puinstromen het bewoonde gebied bereikten.[214] Op het gebied van waterveiligheid kan dit leiden tot

209 Geerdink & Scheltema 2010, p. 84-85.
210 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 98.
211 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 148.
212 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 176.
213 Gouritin 2011, p. 143.
214 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 153.

verplichtingen voor het voorkomen van overstromingen, maar ook tot een adequate reactie als een overstroming plaatsvindt.

Voor adaptatiebeleid betekent dit dat lidstaten analyses moeten maken om te beoordelen of bepaalde gevolgen van klimaatverandering mensenrechten zouden kunnen schenden. Deze verplichting hangt nauw samen met de hiervoor aangehouden plicht om te reageren op een *real and immediate risk* geldt bij natuurgevaren. Dit volgt onder meer uit de volgende overweging uit het Budayeva-arrest, die goed toepasbaar is op waterveiligheidbeleid:

> 'In the sphere of emergency relief, where the State is directly involved in the protection of human lives through the mitigation of natural hazards, these considerations should apply in so far as the circumstances of a particular case point to the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, and especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use [...].'[215]

Lauta en Rytter zien in deze overweging uit het Budayeva-arrest een drempel waaraan moet worden voldaan om te komen tot positieve verplichtingen bij natuurrampen. Er moet volgens hen namelijk sprake zijn van meer dan een speculatie van een eventuele natuurramp. Zij merken begrijpelijkerwijs op dat een identificeerbaar risico moet bestaan alvorens positieve verplichtingen voor lidstaten ten aanzien van natuurrisico's kunnen ontstaan.[216] Daarbij moet echter in acht worden genomen dat het EHRM in verschillende uitspraken het voorzorgsbeginsel (*precautionary principle*) in ogenschouw neemt.[217] Een lidstaat kan dus alleen verantwoordelijk worden gehouden op gebieden waar identificeerbare risico's spelen, maar op die gebieden behoort de lidstaat dan ook voorbereid te zijn op meer dan het *best case scenario*. Hierin kan een parallel worden getrokken met het Nederlandse beleid op basis van de beschikbare informatie over de zeespiegelstijging en de weerbaarheid van de Nederlandse dijken. Er is informatie beschikbaar over de mogelijke toekomstige hoogte van de zeespiegel en over de hoogte waartegen de Nederlandse waterwerken bestand zijn. Mocht uit deze informatie blijken dat deze waterwerken niet zijn opgewassen tegen een verwachte zeespiegelstijging, en dat zou leiden tot levensgevaar, dan kan dit op basis van het EVRM leiden tot een positieve verplichting om burgers te beschermen. Ook als het niet geheel zeker is dat een bepaalde zeespiegelstijging zich zal voordoen, wordt een lidstaat geacht om tot op zekere hoogte voorzorgsmaatregelen te nemen. Dit betekent niet dat Nederland zonder meer moet anticiperen op de meest desastreuze scena-

---

215 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 137.

216 Lauta & Rytter 2016, p. 117.

217 Zie bijv. EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 (*Tãtar/Roemenië*), par. 120 en EHRM 17 januari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0117DEC004275602 (*Luginbuhl/Zwitserland*).

rio's, zoals die bijvoorbeeld in de terreinverkenning van dit onderzoek uiteen werden gezet (zie paragraaf 2.2). Ook deze verplichting op grond van het EVRM geldt binnen de grenzen van het redelijke.

Een andere adaptatieverplichting die volgt uit de jurisprudentie van het EHRM, is de plicht tot adequate informatievoorziening.[218] Als een lidstaat kennis heeft van een milieu- of natuurrisico dat een mensenrecht dreigt in te perken, dan behoort hij burgers daarvan op de hoogte stellen.[219] In het Öneryildiz-arrest overweegt het EHRM 'that the Government have not shown that any measures were taken in the instant case to provide the inhabitants of the Ümraniye slums with information enabling them to assess the risks they might run as a result of the choices they had made.'[220] Het EHRM stelt in het Budayeva-arrest over de dreiging van modder- en puinstromen: 'In any event, informing the public about inherent risks was one of the essential practical measures needed to ensure effective protection of the citizens concerned.'[221] Mocht een lidstaat dus wetenschap hebben van een ernstig overstromingsgevaar, dan wordt hij geacht om daarvoor te waarschuwen. De verschillende periodieke rapportages waarin overstromingsrisico's door de Nederlandse overheid in kaart worden gebracht, zouden hiervoor een plaats kunnen zijn. Deze rapporten lijken echter niet bedoeld om door een groot publiek te worden gelezen, en zijn daarmee waarschijnlijk ontoereikend om de maatschappij als geheel te informeren. Om die reden is het aannemelijk dat bij grote risico's ook andere manieren van informatievoorziening moeten worden aangewend.

Mocht het EHRM ooit een zaak moeten behandelen over het Nederlandse adaptatiebeleid ten aanzien van waterveiligheid, dan zal daarbij mogelijk ook aandacht worden besteed aan de vraag welke partij verantwoordelijkheid droeg. Het EHRM onderzoekt in het geval van natuurrampen immers degene die *responsible* is.[222] Hiervoor bleek dat de verantwoordelijkheden voor wat betreft waterveiligheid zijn verdeeld tussen verschillende overheidsorganen. Afhankelijk van de aard van het risico, zal het EHRM bepalen of de aangesproken partij verantwoordelijk was voor het relevante risicomanagement. Op basis van de verantwoordelijkheden van en gekende gevaren bij het aangesproken orgaan, bepaalt het EHRM of sprake is van een schending. Hierbij moet

218 Zie in dit kader ook het Verdrag van Aarhus.

219 EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD001496789 (*Guerra e.a./Italie*), par. 60 en EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 90. Zie ook Gouritin 2011, p. 144 en 149.

220 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 108.

221 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 152. Zie ook EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 181.

222 Zie bijv. EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 140, EHRM 10 april 2001, 26129/95 (*Tanli/Turkije*), par. 111 en EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 93.

worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheden van een lidstaat ook gedragingen van private partijen kunnen beslaan. Als een individu of onderneming onvoldoende adaptatiemaatregelen neemt, kan een lidstaat verplicht zijn om in te grijpen om mensenrechten te beschermen. Een lidstaat kan op die manier bijvoorbeeld verplicht worden om de eigenaar van een gebouw aan te spreken wiens huurders levensgevaar lopen omdat het gebouw onvoldoende is opgewassen tegen de weersomstandigheden die klimaatverandering teweegbrengt.

Evenals bij mitigatiebeleid, is het van belang om te benadrukken dat het EVRM geen bescherming tegen alle mogelijke gevaren biedt. Op basis van de discretionaire ruimte die lidstaten hebben, worden zij dan ook niet geacht om iedere mogelijke inbreuk op het recht op leven af te wenden. Slechts bij serieuze inbreuken op een mensenrecht zal het EHRM positieve milieuverplichtingen formuleren.[223] Daarbij geldt dat lidstaten een grotere *margin of appreciation* krijgen als de oorzaak van een natuurprobleem buiten hun invloedssfeer ligt.[224] Het EHRM biedt lidstaten bovendien een beleidsvrijheid om te bepalen hoe zij op een natuurgevaar reageren, zoals al uitgebreider werd geschreven in de vorige paragraaf van dit onderzoek.[225] Het is dus onwaarschijnlijk dat het EHRM gedetailleerd zal voorschrijven op welke manier lidstaten op een stijgende zeespiegel moeten reageren. Het verhogen van dijken is niet de enige oplossing die daarbij mogelijk is. Ander mogelijk beleid is bijvoorbeeld het stimuleren van de weerbaarheid van een regio en het stimuleren en faciliteren van het herplaatsen van bevolking.[226] Mocht het waterveiligheidsbeleid falen, dan zal het EHRM de verschillende mogelijke oplossingen die voorlagen langslopen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het oordeel van de Chamber van het EHRM voorafgaand aan het reeds besproken Öneryildiz-arrest. Ook daarin wordt overwogen dat beleid kon worden gevoerd om bevolking te vestigen in minder gevaarlijke gebieden: 'The Chamber observed that in the instant case the relevant authorities had not only refused to make any real effort to avert the serious operational risks highlighted in the expert report of 7 May

223 Gouritin 2011, p. 147.

224 Zie Lauta & Rytter 2016, p. 111-131 voor een achtergrond. Als de oorzaak buiten de invloedssfeer van de lidstaat ligt, kan wel sprake zijn van een grotere *margin of appreciation*, zie EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 135 en 174, waarin het EHRM overweegt: 'In the present case, however, the Court considers that natural disasters, which are as such beyond human control, do not call for the same extent of State involvement. Accordingly, its positive obligations as regards the protection of property from weather hazards do not necessarily extend as far as in the sphere of dangerous activities of a man-made nature.'

225 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 160. Zie ook EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 134 en 137 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 553.

226 Herzog 2015, p. 597, 621 en 626.

1991 but had also made no attempt to discourage the applicant from living near the rubbish tip that was the source of the risks.'[227]

Tot slot moet ook in het kader van waterveiligheid worden opgemerkt dat de verplichtingen uit het EHRM niet mogen leiden tot een *disporportionate burden*, zoals reeds bleek uit het bovenstaande citaat uit het Kolyadenko-arrest. Volledige zekerheid tegen overstromingen kan mogelijk niet worden gegarandeerd. Zowel het Europese als het Nederlandse overstromingsbeleid volgen dan ook een risicobenadering. De Richtlijn overstromingsrisico's van de Europese Unie spreekt bijvoorbeeld van 'de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen van overstromingen' en 'de vermindering van de kans op overstromingen'.[228] Het EHRM zal niet verwachten dat lidstaten in staat zijn om alle mogelijke gevaren af te wenden. In het licht van adaptatiebeleid lijkt dit terecht. In de literatuur wordt immers aangenomen dat, hoewel adaptatiebeleid hoogstnodig is, dit beleid niet alle gevaren van klimaatverandering kan wegnemen. Hill en Martinez-Diaz stellen in dit kader:

> 'Resilience will not magically spare us from the wrenching disruptions that accompany a warming world. It only acts as a shock absorber that can reduce the blows without entirely neutralizing the impacts. Resilience can help blunt some of the worst impacts and save lives, as well as protect the most vulnerable in society. It can enable some communities to find new ways to live and reach a new balance in a transformed environment. And in places where no such balance is possible, resilience means enabling people to settle in places where it may be possible.'[229]

Met inachtneming van het bovenstaande is het zeer aannemelijk dat het EVRM leidt tot verplichtingen om een bepaald adaptatiebeleid met betrekking tot overstromingsrisico's te voeren. Klimaatverandering brengt immers een *real and immediate risk* op overstromingen teweeg. Het EVRM noopt dan tot een adequate reactie om levensgevaren te beperken en om burgers afdoende over die gevaren te informeren. Daarmee is uiteraard nog niet gezegd dat er ook positieve verplichtingen bestaan om het strafrecht aan te wenden in geval van een ontoereikend adaptatiebeleid. Dit onderwerp staat in de volgende subparagraaf van dit onderzoek centraal.

227 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 75.

228 Art. 7 lid 2 Richtlijn 2007/60/EG. Zie ook Gilissen, Van Doorn-Hoekveld & Lavrijsen 2020, p. 367-369.

229 Hill & Martinez-Diaz 2020, p. 6.

3.6.3 Klimaatadaptatie en positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht

Uit het voorgaande volgt dat lidstaten van het EVRM verplicht zijn om een klimaatadaptatiebeleid ten aanzien van overstromingsrisico's te voeren dat aan bepaalde minimumvereisten voldoet. In het kader van het onderwerp van dit onderzoek leidt dit met name tot de vraag wat er gebeurt als deze verplichtingen in onvoldoende mate worden nageleefd. Eerder in dit hoofdstuk bleek dat het onwaarschijnlijk is dat het EVRM op dit moment leidt tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht in verband met mitigatiebeleid. Ten aanzien van adaptatiebeleid is het op voorhand waarschijnlijker dat dergelijke verplichtingen kunnen ontstaan, met name omdat de milieujurisprudentie van het EHRM zich beter met klimaatadaptatie laat vergelijken. Voorafgaand aan mijn conclusies in dit kader moeten twee belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is het vooralsnog grotendeels onduidelijk hoe lidstaten zullen omgaan met een inadequaat adaptatiebeleid. Het is daarom op dit moment nog niet vast te stellen wat op basis van het *common ground*-criterium van lidstaten kan worden verwacht. De onderstaande bevindingen hebben daarom een voorlopig karakter. Ten tweede zijn de toekomstige gevolgen van klimaatverandering nog grotendeels onduidelijk en kan op dit moment nog niet uitputtend worden geformuleerd welk adaptatiebeleid nodig zal zijn. Om die reden is het op dit moment niet precies te bepalen welke gedragingen in aanmerking zouden kunnen komen voor strafrechtelijke vervolging. Vooralsnog lijkt geen sprake van breed gedragen alarmerende indicaties over het Nederlandse klimaatadaptatiebeleid op het gebied van waterveiligheid. Op dit moment bestaat dan ook geen directe aanleiding om aan te nemen dat strafrechtelijke handhaving op dit gebied vereist is of zal zijn. De onderstaande bevindingen hebben daarom ook een speculatief karakter. Vanwege het voorlopige en speculatieve karakter van deze subparagraaf, kunnen conclusies op dit moment alleen met enige terughoudendheid worden geformuleerd.

In de vorige subparagraaf van dit onderzoek bleek dat adaptatiebeleid op het gebied van overstromingsrisico's overeenkomsten vertoont met de feiten van de EHRM-uitspraken in de zaken van Öneryildiz, Budayeva en Kolyadenko. Bij dat beleid en in die arresten is immers sprake van een naderend kenbaar milieugevaar waarbij mensenlevens op het spel staan. Daarnaast kennen zij beide verantwoordelijke functionarissen en organen die dit risico, al dan niet deels, kunnen afwenden. Mochten deze personen en instituten niet adequaat reageren op deze gevaren, dan kan dit leiden tot een positieve verplichting om het strafrecht aan te wenden. Deze EHRM-arresten leidden immers niet alleen tot een materiële verplichting om een bepaald milieubeleid te voeren, maar ook tot de procedurele verplichting om het strafrecht in te zetten als die materiële verplichting niet wordt vervuld. Het EVRM lijkt ook te kunnen leiden tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van adaptatiebeleid om overstromingsrisico's af te wenden. Als

verantwoordelijke personen of organen een beleid voeren dat niet voldoet aan de minimumvereisten die het EHRM aan dit beleid stelt, dan kan dit leiden tot een verplichting om het strafrecht in te zetten. Op het gebied van overstromingsrisico's lijkt dit evident, aangezien het EHRM op dat gebied al eerder tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht is gekomen. Het Straatsburgse hof oordeelde in het Kolyadenko-arrest immers dat een strafrechtelijk onderzoek had moeten plaatsvinden om de verantwoordelijken van de overstroming van het Pionerskaya-kanaal te identificeren.

Uiteraard leidt niet iedere overstroming als gevolg van klimaatverandering tot de noodzaak van strafrechtelijk onderzoek. Positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht gelden alleen voor grove mensenrechtenschendingen. Als bijvoorbeeld geen sprake is van bewuste schuld bij het verantwoordelijke orgaan of de verantwoordelijke functionaris, zal veelal ook een ander middel volstaan om op de schending te reageren. Als echter de vereisten voor een verplichting tot de inzet van het strafrecht worden vervuld, dan kan het EHRM regels stellen waaraan een strafrechtelijk onderzoek moet voldoen. Het EHRM beoordeelt aan de hand van de omstandigheden van het geval of een effectief onderzoek heeft plaatsgevonden.[230] Naast eisen aan het onderzoek, stelt het EVRM ook eisen aan de bestraffing en de delicten op basis waarvan wordt onderzocht en bestraft. Uit het Öneryildiz-arrest blijkt immers dat na een schending van artikel 2 EVRM een veroordeling voor louter nalatigheid onvoldoende kan zijn.[231] Ook uit het Kolyadenko-arrest volgt dat delicten moeten worden onderzocht die recht doen aan het feit dat het recht op leven is geschonden.[232] Bij onbehoorlijk overstromingsrisicobeleid dat heeft geleid tot dodelijke slachtoffers zou dat in het Nederlands strafrecht waarschijnlijk neerkomen op strafvervolging op grond van één van de levensdelicten uit het Wetboek van Strafrecht. Ten overvloede merk ik op dat momenteel geen aanknopingspunten bestaan om te betogen dat het EVRM dwingt tot een specifieke strafbaarstelling op het gebied van waterveiligheid of klimaatadaptatie. Er bestaat immers geen *common ground* tussen lidstaten voor een dergelijke strafbaarstelling. Uit het Öneryildiz-arrest en het Kolyadenko-arrest volgt bovendien dat een strafproces op grond van een levensdelict afdoende is om te reageren op een natuur- of milieuramp waarbij mensen om het leven kwamen of levensgevaar liepen. Voor een dergelijke vervolging is geen afzonderlijk natuur- of milieudelict vereist.

Op grond van de huidige jurisprudentie lijkt het dus goed mogelijk dat het EVRM verplicht tot de inzet van het strafrecht bij een inadequaat adaptatiebeleid op het gebied van overstromingsrisico's. Deze verplichting kan ontstaan

230 Seibert-Fohr 2009, p. 132-140, Lemmens & Courtoy 2020, p. 63 en Stoyanova 2017, p. 360-365.
231 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 116.
232 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 198.

door een tekortschietend proactief adaptatiebeleid, maar ook doordat reactieve maatregelen onvoldoende blijken. Hoewel deze mogelijkheid bestaat, en waarschijnlijker is dan bij mitigatiebeleid, zijn ook hier enkele kanttekeningen te maken. Zo is het niet zonder meer gemakkelijk om in geval van een overstroming een persoon of orgaan als *responsible* aan te merken en zullen lidstaten ook op adaptatiegebied een ruime *margin of appreciation* hebben. Deze twee obstakels voor het formuleren van positieve verplichtingen worden in de volgende alinea's toegelicht.

Het aanwijzen van een rechtssubject dat *responsible* is, wordt ten eerste bemoeilijkt door de complexiteit van het bestrijden van overstromingsrisico's. In het waterveiligheidbeleid kunnen verschillende verantwoordelijken worden geïdentificeerd. In de vorige subparagraaf bleek dat de centrale overheid, waterschappen, provinciën en gemeenten alle verantwoordelijk zijn voor een gedeelte van het Nederlandse waterveiligheidbeleid. Ondanks deze taakverdeling, zal het niet altijd gemakkelijk zijn om een verantwoordelijke aan te wijzen als het Nederlandse waterveiligheidbeleid misloopt. De gevaren van de stijging van de zeespiegel kunnen immers op verschillende manieren worden afgewend. Zo liggen de keuzes voor om rivieren te verdiepen of verbreden, dijken te verhogen of bevolking te verplaatsen. In het Nederlandse publieke debat bestaat in toenemende mate discussie over deze verschillende opties, en worden steeds meer verschillende opties verkend.[233] Internationaal bestaan grote verschillen over de wijze (en mate) van voorbereiding op de stijgende zeespiegel.[234] Door de complexiteit en verscheidenheid van de oplossingen die voorliggen in het adaptatiebeleid, is het minder gemakkelijk om een verantwoordelijke aan te wijzen dan in de Öneryildiz-, Budayeva- en Kolyandenko-arresten. In de feitenrelazen van deze arresten was duidelijker welke maatregelen moesten worden genomen, te weten de installatie van een 'gas-extraction system',[235] een 'emergency clean-up and restoration work to the dam'[236] en 'to clean up the Pionerskaya river channel'.[237] Nu bij waterveiligheidbeleid meerdere opties voorliggen, zal het waarschijnlijk uitdagender zijn om een verantwoordelijk persoon of orgaan aan te wijzen. Het zou immers kunnen dat de verantwoordelijken voor de verschillende opties in zo'n geval naar elkaar zullen wijzen. Mochten verschillende organen en personen verantwoordelijk zijn, dan kan het voor de hand liggen om al eerste onderzoek te doen naar de rol van het centrale overheidsorgaan. De Staat is immers verantwoordelijk voor de primaire waterkeringen, die onder meer bescherming tegen

233 Zie bijv. Schreuder 2021.
234 McEvoy, Haasnoot & Biesbroek 2021.
235 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 107.
236 EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 20.
237 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*), par. 18.

overstromingen vanuit de Noordzee.[238] De vragen die dit oproept over de mogelijkheid tot het strafrechtelijk aanspreken van de Staat en andere overheidsorganen wordt behandeld in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek. Het feit dat uitdagingen bestaan om een persoon als *responsible* aan te merken, betekent niet zonder meer dat het EVRM niet zal dwingen tot strafrechtelijk onderzoek. Het EVRM noopt immers tot de inzet van het middel van een strafrechtelijk onderzoek, en niet zonder meer tot de verplichting tot een bepaald resultaat van dat onderzoek.[239]

Evenals bij mitigatiebeleid, moet hier voorts worden opgemerkt dat lidstaten in het geval van milieurampen veelal een *margin of appreciation* hebben om te besluiten met welk middel zij op een mensenrechtenschending reageren. Uit het eerder besproken Van Melle-arrest volgt dat ook een onderzoeksrapport en het aftreden van bewindspersonen wordt meegenomen om te beoordelen of een lidstaat afdoende heeft gereageerd op een mensenrechtenschending. Ook voor adaptatiebeleid geldt dat het strafrecht niet de enige manier is om te reageren op mensenrechtenschendingen. Bij een grote overstroming is het niet ondenkbaar dat dit gevolgen voor de positie van een bewindspersoon zou hebben. Ook zal dit waarschijnlijk, evenals in Van Melle, tot een onderzoeksrapport leiden. Ook kan het privaatrecht soelaas bieden na overstromingsrisico's. Het is mogelijk dat overstromingen tot civielrechtelijke procedures zou leiden. Zo wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur al gesproken over aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad in geval van een gebrekkig adaptatiebeleid op het gebied van overstromingsrisico's.[240] Bij deze *margin of appreciation* is ook de mate van schuld van belang. Het EHRM oordeelt immers dat de inzet van het strafrecht niet zonder meer noodzakelijk is als de inbreuk in kwestie niet opzettelijk is.[241] Ook dit kan een rol spelen bij overstromingsrisico's. Zoals eerder in dit hoofdstuk werd omschreven, lijkt deze verplichting tot het aanwenden van het strafrecht alleen te gelden als sprake is van ten minste bewuste schuld. Om die reden zal de mate waarin een bepaalde overstroming voorzienbaar was, waarschijnlijk een rol spelen bij de vraag of het strafrecht op grond van het EVRM moet worden aangewend.

---

238 Art. 3.3 en 3.9 Waterwet.

239 Zie EHRM 1 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0601JUD003050011 (*Malik Babeyev/Azerbeijan*), par. 80, waarin het EHRM overweegt: 'The investigation must be effective in the sense that it is capable of leading to the establishment of the facts and, where appropriate, the identification and punishment of those responsible [...]. This is not an obligation of result, but of means.'

240 Zie bijv. Schueler 2011 en Geerdink & Scheltema 2010, p. 83-85.

241 EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD004659806 (*Branko Tomašić e.a./Kroatië*), par. 64. Zie ook EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva e.a./Rusland*), par. 139 en Maugeri 2013, p. 401.

3.6.4 Afrondende beschouwingen

Uit het EVRM volgen verplichtingen om een bepaald klimaatadaptatiebeleid te voeren ten aanzien van overstromingsrisico's. Dit betekent onder meer dat burgers behoren te worden beschermd tegen dergelijke risico's. Daarbij dient de Nederlandse overheid gerenommeerde rapportages in acht te nemen. Op basis van het voorzorgsbeginsel bestaat niet alleen een verplichting om op de meest waarschijnlijke toekomstscenario's voor wat betreft de zeespiegelstijging te anticiperen, maar ook een plicht om rekening te houden met onwaarschijnlijkere desastreuzere perspectieven. Burgers moeten daarnaast afdoende worden geïnformeerd over de risico's op het gebied van waterveiligheid waaraan zij zijn blootgesteld door klimaatverandering. Het EVRM noopt dus tot een adequate reactie en informatievoorziening ten aanzien van overstromingsrisico's. Aangezien klimaatadaptatie op veel vlakken nog in de kinderschoenen staat, en het nog onduidelijk is hoe de gevolgen van klimaatverandering zich precies zullen ontvouwen, is enige terughoudendheid bij deze conclusies vooralsnog op zijn plaats. Desalniettemin bestaan er sterke aanwijzingen voor verplichtingen om een adequaat overstromingsrisicobeleid in verband met klimaatverandering te voeren.

Als deze verplichtingen in onvoldoende mate worden nageleefd en dit leidt tot een zware inbreuk op mensenrechten, dan kan dit nopen tot de inzet van het strafrecht. De uitspraken van het EHRM in de zaken van Öneryildiz, Budayeva en Kolyadenko lenen zich goed voor het formuleren van positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht in dat kader. Op basis van de bevindingen uit deze paragraaf is het aannemelijk dat soortgelijke verplichtingen gelden ten aanzien van andere adaptatieterreinen. Verschillende vormen van adaptatiebeleid komen immers in de kern neer op een naderend natuurgevaar waarop verantwoordelijke organen moeten reageren. Indien zo'n reactie inadequaat is, en dit een grove mensenrechtenschending teweegbrengt, dan kan dit leiden tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht. Strafvervolging kan in dergelijke zaken passen bij de doelen die het EHRM met de verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht beoogt. In de klimaatliteratuur wordt de afschrikwekkende werking van het strafrecht zelfs al genoemd als middel bij klimaatadaptatie.[242] Uit de voorgaande paragrafen volgen enkele duidelijke verschillen tussen de mensenrechtenkwalificatie van klimaatmitigatie- en -adaptatiebeleid. Deze worden in de hiernavolgende tussenconclusie en afrondende beschouwingen verder geduid.

242 Hill & Martinez-Diaz, p. 55.

3.7 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen

Hoewel de jurisprudentie van het EHRM hiertoe aanknopingspunten biedt, verplicht het EVRM op dit moment hoogstwaarschijnlijk niet tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatmitigatie. Dergelijke verplichtingen lijken alleen te ontstaan als er een aanzienlijke mate van consensus tussen lidstaten bestaat over het feit dat het strafrecht op een bepaald gebied moet worden ingezet. Op het terrein van klimaatverandering is dat niet het geval. Integendeel, de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering komt wereldwijd vooralsnog in beperkte mate voor. Ook valt het nemen van specifieke klimaatmaatregelen binnen de beleidsvrijheid die het EHRM aan lidstaten biedt. Uit het Klimaseniorinnen-arrest van het EHRM volgt immers dat lidstaten verplicht zijn tot het voeren van een effectief klimaatbeleid om emissiereductiedoelstellingen te halen. Zij hebben echter een beleidsvrijheid om te bepalen op welke manier zij die doelen te bereiken. Ook de inzet van het strafrecht om emissiedoelen te halen, valt om die reden naar verwachting binnen de discretionaire ruimte van lidstaten. Daarnaast bestaan er, naast enkele gelijkenissen, ook significante verschillen tussen het klimaatprobleem en de arresten waarin het EHRM komt tot positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden na een milieu- of natuurramp. Het EVRM noopt bovendien alleen tot het aanwenden van het strafrecht als andere juridische middelen onvoldoende soelaas bieden. Voor de bestrijding van klimaatverandering bestaan andere middelen die zich reeds als effectief hebben bewezen, terwijl het strafrecht op dit gebied vooralsnog in beperkte mate is ingezet.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het EVRM een *living instrument* is dat wordt geïnterpreteerd op basis van *present day conditions*. Als de praktijken of inzichten van lidstaten wijzigen, kan het EVRM meebewegen. Deze dynamische interpretatie van het EVRM kan ervoor zorgen dat zij in de toekomst wel tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering zal dwingen. De consensus tussen lidstaten is, zeker op een beweeglijk onderwerp als klimaatwetgeving, aan verandering onderhevig. Enkele trends zijn op dit gebied aan te wijzen, zoals het toenemende aantal oproepen tot strafprocessen op het gebied van klimaatverandering en de toenemende interesse in een strafbaarstelling van ecocide als antwoord op klimaatverandering. Deze tendensen zijn op zichzelf echter onvoldoende om te leiden tot consensus over het feit dat het strafrecht moet worden gebruikt om klimaatverandering te bestrijden. Mochten deze al wijzigen, dan is de vraag hoeveel consensus is vereist om te leiden tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op het gebied van klimaatmitigatie. Hoewel het EHRM een vrij passieve rol aanneemt als het aankomt op positieve verplichtingen die nopen tot de inzet van het strafrecht, zou het een meer activistische rol kunnen aannemen als het gaat om klimaatverandering. De desastreuze gevolgen van klimaatverandering kunnen immers aan *core rights* raken, en juist in dergelijke gevallen is consensus voor het EHRM van beperkter belang. Al met al bestaan

er op dit moment echter weinig concrete aanwijzingen waaruit volgt dat de *present day conditions* dusdanig zullen veranderen dat het EVRM tot de inzet van het strafrecht op het gebied van mitigatiebeleid zal dwingen.

De conclusies in dit hoofdstuk lagen anders op het gebied van klimaatadaptatiebeleid ten aanzien van overstromingsrisico's. De naderende risico's en de maatregelen om die risico's te beheersen, laten zich immers goed vergelijken met de bestaande jurisprudentie van het EHRM over de inzet van het strafrecht naar aanleiding van natuur- en milieugevaren. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM moet het strafrecht immers worden ingezet als een grove mensenrechtenschending plaatsvindt doordat een individu of orgaan met bewuste schuld nalatig is bij een ramp op dat gebied. Hoewel het veelal ingewikkeld zal zijn om een rechtssubject als *responsible* aan te merken, en de *margin of appreciation* vaak ook de inzet van andere rechtsmiddelen zal toestaan, is het aannemelijk dat bepaalde nalatigheden bij klimaatadaptatiebeleid op het gebied van overstromingsrisico's kunnen leiden tot een verplichte inzet van het strafrecht. Hoewel de meest desastreuze gevolgen van een mogelijk inadequaat overstromingsbeleid in de toekomst liggen, is het aannemelijk dat deze onder bepaalde omstandigheden zouden kunnen leiden tot positieve verplichtingen tot strafrechtelijk onderzoek en bestraffing. Dit geldt hoogstwaarschijnlijk niet alleen voor waterveiligheidbeleid, maar ook voor beleid voor andere naderende risico's van klimaatverandering.

Waar klimaatmitigatie zich op dit moment moeizaam leent voor positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht, zijn op dit moment voor adaptatiebeleid al contouren te schetsen voor gevallen waarin van dergelijke verplichtingen sprake zou kunnen zijn. Dit is met name gelegen in het feit dat adaptatiebeleid grotendeels bestaat uit nationale, regionale of lokale maatregelen. Hierdoor kunnen zij vrij gemakkelijk worden vergeleken met bestaande gevallen waarin een rechtssubject onvoldoende maatregelen nam om een milieu- of natuurramp af te wenden. Dit is anders waar het gaat om klimaatmitigatiebeleid, dat is bedoeld om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Doordat die gassen zich over de gehele mondiale atmosfeer verdelen, is een wereldwijde aanpak van die uitstoot op zijn plaats. Binnen het internationale klimaatmitigatiebeleid zorgt iedere afzonderlijke speler voor slechts een beperkte mate van het vereiste antwoord op klimaatverandering. Dit is anders waar het gaat om klimaatadaptatiebeleid, waar nationale, regionale of lokale organen en bestuurders gemakkelijker tastbaardere effecten kunnen sorteren voor de bevolking waarvoor zij een verantwoordelijkheid dragen. De moeilijkheden bij het kwalificeren van maatregelen ten aanzien van klimaatmitigatie komen verder aan bod in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek. Daarin worden onder meer de juridische causaliteitsuitdagingen geanalyseerd waar de mondiale oorzaken en gevolgen van klimaatverandering toe leiden.

Naast causaliteit zullen ook andere leerstukken uit de volgende hoofdstukken van belang zijn voor een verdere invulling van de mensenrechtenkwalificaties die in dit hoofdstuk centraal stonden. Bij dergelijke kwalificaties zal met

name ook de mogelijkheid tot het aanspreken van overheidsorganen en -functionarissen een rol spelen. In veel van de voornoemde ERHM-arresten, waaronder ook de zaken van Öneryildiz, Budayeva en Kolyadenko, stonden immers tekortkomingen in hun beleidsvoering centraal. Dit roept de vraag op in hoeverre deze rechtssubjecten kunnen worden aangesproken door middel van het strafrecht. Verschillende jurisdicties, waaronder Nederland, kennen immers tot op bepaalde hoogte strafrechtelijke immuniteit toe aan overheidsorganen en -functionarissen. Dit roept de vraag op wat er gebeurt als een verplichting op grond van het EHRM ontstaat om dergelijke organen en functionarissen strafrechtelijk aan te spreken. Enerzijds bestaat er in dat geval immers een verplichting tot het aanwenden van het strafrecht, maar anderzijds kunnen degenen ten aanzien van wie het strafrecht moet worden aangewend dan niet worden aangesproken. Deze vraag wordt in paragraaf 4.2 beantwoord.

Op het gebied van klimaatadaptatie is het dus mogelijk en gerechtvaardigd dat het EVRM op enig moment zal nopen tot de inzet van het strafrecht. Hoewel de gevolgen van klimaatverandering al merkbaar zijn, zullen veel gevolgen pas in de toekomst duidelijk zijn. Om die reden zijn de bovenstaande conclusies op het gebied van klimaatadaptatie onvermijdelijk voorlopig en speculatief. Dit geldt in minder mate voor de conclusies op het gebied van mitigatiebeleid. Op dat gebied is het immers behoorlijk waarschijnlijk dat het EVRM op dit moment niet tot de inzet van het strafrecht dwingt. Door de dynamische interpretatie van het EVRM, en het feit dat (juridische) ontwikkelingen op het gebied van klimaatverandering zich snel opvolgen, is het echter mogelijk dat het EHRM in de toekomst wel zal dwingen om het strafrecht op mitigatiegebied in te zetten. Op dit moment bestaan er echter weinig concrete aanwijzingen om aan te nemen dat dit het geval zal zijn. Het feit dat het niet aannemelijk is dat het EVRM op dit moment noopt tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatmitigatie, betekent uiteraard niet dat het strafrecht niet kan worden ingezet in of dat het strafrecht niet kan bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering. In de volgende hoofdstukken zal worden onderzocht in hoeverre dat het geval is.

4 Klimaatverandering in het licht van algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid

4.1 INLEIDING

4.1.1 Inleiding en opzet van dit hoofdstuk

Uit het vorige hoofdstuk van dit onderzoek bleek dat uit het EVRM op dit moment hoogstwaarschijnlijk geen verplichtingen volgen tot het aanwenden van het strafrecht om klimaatverandering te mitigeren. Het feit dat dergelijke verplichtingen momenteel niet bestaan, betekent uiteraard niet dat het strafrecht niet kan worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. In dit hoofdstuk wordt bezien in hoeverre hiertoe mogelijkheden bestaan. Dit wordt gedaan door de directe oorzaak van klimaatverandering, de emissies van broeikasgassen, te plaatsen binnen drie belangrijke algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Deze leerstukken zijn de aansprakelijkheid van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen, causaliteit en legaliteit. Door deze drie leerstukken te beschouwen, kan een afbakening worden gemaakt van de rol die het strafrecht kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. De analyse van deze drie leerstukken in dit hoofdstuk toont aan dat deze rol aan significante grenzen is gebonden. Door het schetsen van deze grenzen ontstaat echter ook een beeld van de mogelijkheden die het strafrecht te bieden heeft. Met inachtneming van deze grenzen en mogelijkheden wordt in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek verkend welke praktische mogelijkheden het strafrecht biedt of kan bieden aan de juridische strijd tegen de opwarming van de aarde. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

> *Welke beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering volgen uit enkele algemene materieelstrafrechtelijke leerstukken van aansprakelijkheid, meer in het bijzonder uit de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en legaliteit?*

Het Wetboek van Strafrecht stamt grotendeels uit 1886. Destijds is uiteraard geen rekening gehouden met het antwoord dat de delictsomschrijvingen op het klimaatprobleem zouden kunnen bieden. Ook in latere jaren zijn er geen commune delicten in het leven geroepen met het specifieke doel om klimaatverandering te mitigeren. Dat hoeft echter niet in de weg te staan aan een rol in dat kader voor de strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Het

strafrecht bevindt zich immers in een voortdurende dynamiek en daarmee kan het vaak ook voor problemen worden ingezet waarvoor het rechtsgebied primair niet was bedoeld. Het handboek over het materieel strafrecht van De Hullu en Van Kempen bevat in dit kader de volgende overwegingen: 'Hoewel ik beginselen en waarden [...] zeker van belang acht, hebben deze in mijn ogen geen onveranderlijke, maar een dynamische inhoud en betekenis, tot op zekere hoogte mede afhankelijk van bijvoorbeeld de omstandigheden en opvattingen die in een bepaalde periode in een samenleving domineren.'[1] Klimaatverandering is een groot maatschappelijk vraagstuk dat zou kunnen bijdragen aan de verandering van bestaande denkbeelden. Juist daarom is het op zijn plaats om in dit hoofdstuk niet alleen een analyse te maken van het geldend recht, maar ook te onderzoeken of aanpassingen daaraan wenselijk zijn in het licht van het klimaatprobleem.

Om meer reliëf te geven aan de bevindingen in dit hoofdstuk, zal een vergelijking worden gemaakt tussen het Nederlands strafrecht enerzijds en buitenlandse strafrechtstelsels en het Nederlandse privaatrecht anderzijds. Uit de analyse van de leerstukken uit het Nederlands strafrecht volgt dat zij belemmeringen opwerpen voor de rol die het rechtsgebied kan spelen. De strafrechtsystemen van andere landen zouden alternatieven voor een invulling van die leerstukken kunnen schetsen waarmee het Nederlands strafrecht mogelijk een effectievere rol zou kunnen spelen. Om meer inzicht te krijgen in de rol van het strafrecht binnen het bredere palet aan juridische mogelijkheden, wordt daarnaast een vergelijking met het privaatrecht gemaakt. Binnen dat rechtsgebied hebben immers al enkele baanbrekende klimaatrechtszaken plaatsgevonden, terwijl deze in het strafrecht vooralsnog grotendeels ontbreken. De nadruk op het privaatrecht in plaats van het strafrecht binnen het huidige juridische antwoord op klimaatverandering, zou mogelijk kunnen worden verklaard doordat het privaatrecht op een andere manier met de in dit hoofdstuk besproken leerstukken, of daaraan gelieerde leerstukken, omgaat. Om die reden is een blik op het privaatrecht in dit hoofdstuk van belang.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de strafrechtelijke leerstukken van aansprakelijkheid van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen, causaliteit en legaliteit besproken. Dit hoofdstuk hanteert deze volgorde, omdat uit het eerste leerstuk volgt dat een aanzienlijke hoeveelheid procedures uit het civielrechtelijke klimaatrecht niet mogelijk zou zijn in het Nederlandse strafrecht. Dit biedt de mogelijkheid om meteen een grofmazig onderscheid te maken tussen strafzaken die wel en niet mogelijk zijn binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Hoewel minder grofmazig, zorgt het tweede leerstuk, causaliteit, ook voor een duidelijke tweedeling tussen beperkingen en mogelijkheden van het strafrecht. Met de analyse van het laatste leerstuk, legaliteit, komen nog specifiekere handvatten voor een rol die het rechtsgebied kan spelen. Hiermee krijgt het hoofdstuk een indeling waarin het onderscheid

1 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 6.

tussen beperkingen en mogelijkheden steeds verfijnder wordt. Dit zorgt voor een goede opmaat naar het volgende hoofdstuk van dit onderzoek, waarin de praktische uitwerking van het klimaatstrafrecht centraal staat. In dit hoofdstuk komen dus achtereenvolgens de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen (paragraaf 4.2), causaliteit (paragraaf 4.3) en legaliteit (paragraaf 4.4) aan bod.

De strafrechtelijke leerstukken in dit hoofdstuk zijn in de jurisprudentie en de rechtswetenschappelijke literatuur vooralsnog nauwelijks in verband met de emissies van broeikasgassen bezien. Om tot bevindingen te komen, worden de leerstukken in dit hoofdstuk geanalyseerd aan de hand van het geldend recht en de publicaties die daarover zijn verschenen. Daarbij wordt per leerstuk eerst benoemd waarom het leerstuk in kwestie van belang is voor het onderwerp van dit onderzoek. Vervolgens wordt het strafrechtelijke leerstuk omschreven, waarbij de nadruk ligt op algemene uitgangspunten en de subonderwerpen die het meest relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Vervolgens worden deze bevindingen toegepast op de uitstoot van broeikasgassen. Naar aanleiding van deze analyse worden in iedere paragraaf enkele overwegingen gegeven over de wenselijkheid van aanpassingen van de invulling van het leerstuk in het Nederlands strafrecht. Aan het einde van dit hoofdstuk is een tussenconclusie te vinden over de juridische mogelijkheden en obstakels om het strafrecht in te zetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze conclusie functioneert tevens als inleiding voor het volgende hoofdstuk van dit onderzoek, waarin enkele praktische mogelijkheden tot het aanwenden van het strafrecht worden bezien. De resultaten van de hiervoor aangekondigde interne en externe rechtsvergelijking zijn door dit hoofdstuk verweven.

4.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk draait het om drie algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid in het Nederlands recht. Andere kernleerstukken komen zo nu en dan zijdelings aan bod, maar het hoofdstuk heeft niet als doel om deze uitputtend te behandelen. In de inleiding van de verschillende paragrafen zal worden toegelicht waarom het leerstuk relevant is voor het onderwerp van dit onderzoek. Met deze drie leerstukken kan de inzet van het strafrecht worden geproblematiseerd en kunnen duidelijke piketpaaltjes worden geslagen voor de rol die het strafrecht zou kunnen spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit betekent echter niet dat andere leerstukken niet ook van belang zouden kunnen zijn in dit kader. Deze vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De bevindingen in dit hoofdstuk bevatten wel aanknopingspunten voor verder onderzoek over andere leerstukken. De invulling van subjectieve bestanddelen zou bijvoorbeeld een belangrijke rol

kunnen spelen in strafrechtelijke klimaatzaken.[2] In dat kader kan het van belang zijn of met bepaalde gedragingen een aanmerkelijke kans op schade gemoeid was. De bevindingen in dit hoofdstuk over kansen op schade in de paragraaf over causaliteit kunnen mogelijk een startpunt zijn om over dat onderwerp na te denken. Ook rechtsmacht is een voorbeeld van een leerstuk dat weliswaar buiten de reikwijdte van mijn onderzoek valt, maar wel enkele relevante en interessante vragen oproept. Zo moet nog worden onderzocht hoe moet worden omgegaan met de toerekening van klimaatschade in het buitenland als gevolg van broeikasgasuitstoot in Nederland en *vice versa*.[3]

De analyses in dit hoofdstuk bestaan onder andere uit enkele beschouwingen van buitenlands recht. De buitenlandse rechtstelsels die in dit hoofdstuk worden betrokken zijn met name België, Duitsland en Engeland. De keuze voor deze jurisdicties komt voort uit een verkennende analyse van een groter aantal rechtstelsels. Met deze analyse wordt zowel onderzoek gedaan naar rechtstelsels met *civil law*-systemen, namelijk België en Duitsland, als naar een *common law*-jurisdictie, namelijk Engeland. Uit de verkennende analyse bleek bovendien dat een beschouwing van deze landen enkele opvallende verschillen kan aantonen voor wat betreft de drie leerstukken die in dit hoofdstuk worden behandeld. Daarnaast is deze keuze onder meer ingegeven door de (on)mogelijkheden op basis van mijn talenkennis. Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om voor de drie leerstukken een volledige rechtsvergelijking uit te voeren tussen Nederland en andere jurisdicties. De beschouwingen van buitenlands recht zijn louter bedoeld om verdere inkleuring te geven aan de bevindingen in dit hoofdstuk en inspiratie te putten voor alternatieve invullingen aan de drie leerstukken die in dit hoofdstuk centraal staan. Bovendien zouden buitenlandse invullingen van deze leerstukken van belang kunnen zijn van toekomstige analyses op grond van het *common ground*-criterium van het EHRM, dat in het voorgaande hoofdstuk werd aangehaald.

Dit hoofdstuk is bedoeld om in te gaan op algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid en niet op concrete delicten. Uit de analyse in dit hoofdstuk blijkt dat ieder leerstuk bepaalde grenzen stelt aan de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, maar ook mogelijkheden schept voor die rol. Het feit dat de leerstukken op zichzelf mogelijkheden bieden, betekent uiteraard nog niet dat hiermee ook strafrechtelijke aansprakelijkheid vaststaat. Voor uiteindelijke aansprakelijkheid moet immers ook aan andere voorwaarden voor strafbaarheid worden voldaan. Om structuur te bewaken, worden de leerstukken één voor één langsgegaan. Het onderzoek lijkt daardoor in dit hoofdstuk op punten wellicht wat theoretisch, maar dit wordt concreter gemaakt en toegepast op de praktijk in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek. Om toch enige kleur te geven aan deze algemene leerstukken, wordt op een aantal plaatsen in dit hoofdstuk al wel op specifieke

2 Zie bijv. Commission on Human Rights of the Philippines 2022.
3 Zie bijv. Van Gelder & Ryngaert 2017.

delicten ingaan. In de meeste gevallen ligt het voor de hand om te kiezen voor bepalingen uit het milieustrafrecht. Dit hoofdstuk zal zich echter niet tot dergelijke strafbaarstellingen beperken. Dit sluit aan bij de rechtspraktijk, aangezien het Openbaar Ministerie in milieuzaken veelvuldig gebruikmaakt van algemene commune delicten die niet in het leven zijn geroepen om het milieu te beschermen.[4]

Dit hoofdstuk is alleen bedoeld om de mogelijkheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de uitstoot van broeikasgassen, de directe oorzaak van klimaatverandering, te onderzoeken. Gedragingen die op indirectere wijze relevant zijn voor het klimaatprobleem komen in dit hoofdstuk niet aan de orde. Zo wordt in dit hoofdstuk niet onderzocht hoe *greenwashing* of *climate-washing*, het verspreiden van onjuiste informatie door overheden en bedrijven over hun klimaatbeleid, zich verhoudt tot de drie algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit soort gedragingen zijn wel onderdeel van het volgende hoofdstuk van dit onderzoek (zie met name paragraaf 5.3).

4.2 Aansprakelijkheid van privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen

4.2.1 Inleiding

Het eerste algemene strafrechtelijke leerstuk dat in dit hoofdstuk wordt behandeld, is de aansprakelijkheid van privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen. Dit lijkt op voorhand een belangrijk onderwerp voor mogelijke strafzaken die verband houden met klimaatverandering, omdat de huidige internationale klimaatzaken zich met name op rechtspersonen richten. In deze niet-strafrechtelijke klimaatzaken worden immers voornamelijk overheden en bedrijven aangesproken. Uit jaarlijks terugkerend onderzoek over klimaatrechtszaken van de London School of Economics uit onder meer 2022 en 2024 blijkt dat ongeveer 70 procent van de klimaatzaken zich richt op overheidsorganen,[5] waarbij meestal de centrale overheid wordt aangesproken. Decentrale overheidsorganen zijn echter steeds vaker het onderwerp van klimaatzaken; de rechtszaken tegen de federale staten in Duitsland zijn daar een voorbeeld van.[6] De overige juridische klimaatprocedures richten zich met name op het bedrijven. Als zij worden aangesproken, dan betreft het veelal de *carbon majors*, de grootste ondernemingen uit de fossiele industrie. Klimaatzaken richten zich ook steeds vaker op andersoortige bedrijven, waaronder bedrijven uit de

4 Faure & Visser 1999, p. 365.
5 Setzer & Higham 2022, p. 11 en Setzer & Higham 2024, p. 3.
6 Setzer & Higham 2022, p. 12.

voedsel- en luchtvaartindustrie.[7] Ook financiële instellingen zijn in toenemende mate onderwerp van zo'n procedure.[8]

Het feit dat klimaatzaken zich met name op overheden en bedrijven richten is goed verklaarbaar. Zij zijn over het algemeen immers betrokken bij meer broeikasgasuitstoot dan natuurlijke personen. Door overheden en bedrijven aan te spreken kan daardoor meer effect worden gesorteerd dan door het aanspreken van individuele burgers. Bovendien worden bedrijven en overheden vaak gezien als degenen die de meeste verantwoordelijkheden dragen om klimaatverandering te mitigeren, hoewel ook klimaatverplichtingen van individuen steeds vaker ter discussie staan.[9] De literatuur over civielrechtelijke klimaataansprakelijkheid noemt ondernemingen en overheidsorganen dan ook steevast als de partijen die kunnen of moeten worden aangesproken voor hun rol in klimaatverandering.[10] Het verrast daarom niet dat het gidsdocument van Milieudefensie voor klimaatzaken zich richt op 'governments and corporations'. Dat document biedt handvatten over hoe dit soort partijen in een klimaatrechtszaak kunnen worden aangesproken.[11] In de criminologische literatuur wordt klimaatverandering zelfs aangeduid als een voorbeeld van 'state-corporate crime'.[12] Ook die omschrijving richt zich dus zowel op overheden als bedrijven.

Binnen nationale strafrechtstelsels is echter nog vrij weinig te doen geweest over de rol van rechtspersonen bij mogelijke rechtszaken die de opwarming van de aarde betreffen. Dit onderwerp is al wel aan bod gekomen in discussies over een mogelijke strafbaarstelling van ecocide in het internationaal strafrecht. Zo'n strafbaarstelling is een veelgenoemd juridisch antwoord op klimaatverandering, en staat centraal in paragraaf 5.4. In dergelijke discussies is meermaals geproblematiseerd dat rechtspersonen niet kunnen worden bestraft in het internationaal strafrecht,[13] terwijl een strafbaarstelling van ecocide volgens sommigen juist in belangrijke mate bedoeld zou moeten zijn om rechtspersonen aan te spreken.[14] Daarom is ook wel opgeroepen om in het kader van zo'n strafbaarstelling tevens wijzigingen door te voeren in het Statuut van Rome die het mogelijk zouden maken om rechtspersonen aan te spreken.[15] Deze discussies onderstrepen het belang van onderzoek naar de mogelijkheid om

7 Setzer & Higham 2024, p. 3.
8 Setzer & Higham 2024, p. 3 en Setzer & Higham 2022, p. 1. Zie ook Brans & Winterink 2020, p. 79. Zie Setzer & Higham 2024, p. 20 voor een overzicht van het soort bedrijven dat wordt aangesproken.
9 Zie verder Spier 2020, p. 43-46.
10 Durrant 2007, p. 405.
11 Cox & Reijn 2022, p. 3.
12 Zie bijv. Kramer 2020, p. 6.
13 Art. 25 lid 1 Statuut van Rome.
14 Bilotta 2019, Schwegler 2017, Mwanza 2018 en Van der Wilt 2013.
15 Zie verder Mwanza 2018 en Van der Wilt 2013.

rechtspersonen te kunnen bestraffen als wordt geambieerd om het strafrecht een rol te laten spelen in de strijd tegen klimaatverandering.

In de onderstaande paragrafen wordt eerst het algemene leerstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen naar Nederlands recht besproken. Hierbij wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de rol van privaatrechtelijke (paragraaf 4.2.2) en publiekrechtelijke rechtspersonen (paragraaf 4.2.3). Het is daarnaast relevant om een analyse te maken van de strafrechtelijke positie van leidinggevenden van rechtspersonen (paragraaf 4.2.4). In diezelfde paragrafen zal telkens worden overwegen in hoeverre het type rechtssubject in kwestie praktisch zou kunnen worden aangesproken in strafrechtelijke klimaatzaken. Daarna wordt in deze paragraaf teruggegrepen op het vorige hoofdstuk van dit onderzoek, door te bespreken of positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheid tot het aanspreken van publiekrechtelijke rechtspersonen (paragraaf 4.2.5). Deze paragraaf rondt af met afrondende beschouwingen (paragraaf 4.2.6).

4.2.2 Aansprakelijkheid van privaatrechtelijke rechtspersonen

4.2.2.1 Inleiding

Deze subparagraaf gaat in op de juridische mogelijkheden tot het strafrechtelijk aanspreken van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarvan met name commerciële bedrijven relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Zoals hiervoor uiteengezet, zijn deze immers regelmatig onderwerp van klimaatrechtszaken. Het bekendste Nederlandse voorbeeld hiervan is de civielrechtelijke procedure die Milieudefensie heeft aangespannen tegen Shell. Deze zaak leidde in eerste aanleg tot een bevel aan Shell om zijn koolstofdioxide-uitstoot eind 2030 terug te hebben gebracht tot netto 45 procent ten opzichte van het niveau van 2019 (zie verder subparagraaf 2.3.4.2).[16] In hoger beroep werden de vorderingen van Milieudefensie echter afgewezen, hoewel uit het arrest wel meerdere aanknopingspunten volgen voor de klimaatverantwoordelijkheden van bedrijven.[17] Ook in het buitenland spelen rechtszaken waarin ondernemingen in rechte worden aangesproken op hun broeikasgasuitstoot. Voorbeelden daarvan zijn de zaak die de Peruaanse boer Saúl Luciano Lliuya in Duitsland aanspande tegen energiemaatschappij RWE,[18] en de Zwitserse procedure tegen cementproducent Holcim die werd aangebracht door een groep inwoners van Indonesië.[19] In deze subparagraaf wordt geanalyseerd

16 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*).
17 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099(*Milieudefensie/Shell*).
18 Zie bijv. Elfar 2022.
19 Zie bijv. Kaminski 2022.

onder welke voorwaarden privaatrechtelijke rechtspersonen, en dus ook commerciële ondernemingen, in het Nederlands strafrecht kunnen worden aangesproken.

4.2.2.2 Criteria voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen

Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht stelde Modderman: 'Een strafbaar feit kan alléén worden gepleegd door den natuurlijke persoon. De fictie der regtspersoonlijkheid geldt niet op het gebied van het strafregt.' Dit uitgangspunt is later door de wetgever verlaten, aangezien mogelijkheden werden gecreëerd om rechtspersonen onder bepaalde omstandigheden strafrechtelijk aan te spreken.[20] Bij de invoering van de WED in 1951 werd een eerste stap op dit terrein genomen. Op grond van het toenmalige artikel 15 lid 1 WED konden rechtspersonen namelijk economische delicten begaan.[21] Deze mogelijkheid werd in 1976 uitgebreid door middel van een wetsvoorstel waarmee rechtspersonen in beginsel ieder strafbaar feit kunnen begaan, mede omdat er 'nauwelijks problemen' waren geweest met artikel 15 lid 1 WED en omdat de rechtspraak met de rechtsfiguur van de strafrechtelijk aan te spreken rechtspersoon 'vertrouwd' was geraakt.[22] De Minister van Justitie concludeerde grotendeels op basis van die gronden: 'Het wetsontwerp is de laatste stap op de weg die in Nederland reeds lang is begaan. Het lijkt mij dan ook niet vereist aan de strafbaarstelling van de rechtspersoon thans een diepgravende rechtstheoretische beschouwing te wijden.'[23]

Sinds 1976 is het dan ook mogelijk om naast natuurlijke personen ook rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.[24] Artikel 51 Sr, waarin die mogelijkheid sinds dat jaar is verankerd, sluit aan bij de privaatrechtelijke rechtsfiguur van de rechtspersoon. Uit artikel 2:1 lid 1 BW volgt dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen, waaronder de Staat, dusdanige rechtspersoonlijkheid bezitten. Hun positie in het strafrecht wordt in dit onderzoek pas besproken in subparagraaf 4.2.3. Met de intrede van de rechtspersoon als rechtssubject in het strafrecht, ontstonden vragen over wanneer strafbare feiten aan hen kunnen worden toegerekend. De delicten in het strafrecht waren immers geschreven voor gedragingen van natuurlijke personen. Artikel 51 Sr biedt echter geen duidelijkheid over de voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. De wetsgeschiedenis bevat enige handvatten in dat kader, maar de wetgever liet de beantwoording van die vraag

20 Cnossen 2024b, p. 164-171.
21 Cnossen 2024b, p. 168-170 en De Hullu & Van Kempen 2024, p. 186-187.
22 *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 8.
23 *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 8. Zie verder De Hullu & Van Kempen 2024, p. 186-187.
24 *Stb*. 1976, 377. Zie verder Cnossen 2024b, p. 164-171 en De Hullu & Van Kempen 2024, p. 186-187.

grotendeels over aan de rechterlijke macht.[25] Het standaardarrest waarin de Hoge Raad deze vraag tot op zeker hoogte beantwoordde is het Drijfmestarrest uit 2003, dat ook wel als het Zijpe-arrest bekendstaat. In die uitspraak bepaalde de Hoge Raad wanneer een verboden gedraging aan een rechtspersoon kan worden toegerekend. Zijn overwegingen zijn als volgt:

> 'Blijkens de wetsgeschiedenis kan een rechtspersoon (in de zin van art. 51 Sr) worden aangemerkt als dader van een strafbaar feit indien de desbetreffende gedraging redelijkerwijs aan hem kan worden toegerekend. Ook in de rechtspraak is die toerekening erkend als grondslag voor het daderschap van de rechtspersoon [...].'[26]

Over de vraag wanneer een gedraging redelijkerwijs aan een rechtspersoon kan worden toegerekend, wordt in het Drijfmestarrest overwogen:

> 'Het antwoord op die vraag is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, waartoe mede behoort de aard van de (verboden) gedraging. Een algemene regel laat zich dus bezwaarlijk formuleren. Een belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is nochtans of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Een dergelijke gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon.
> Van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon zal sprake kunnen zijn indien zich een of meer van de navolgende omstandigheden voordoen:
> - het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon,
> - de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon,
> - de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf,
> - de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard.'[27]

De toerekening aan de rechtspersoon gaat dus in een aantal stappen, waarbij de hoofdregel is dat kan worden toegerekend als dat redelijk is. Om te bepalen of van die redelijkheid sprake is, is een belangrijk oriëntatiepunt of de gedraging binnen de sfeer van de rechtspersoon plaatsvond of werd verricht. Het is op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad vooralsnog onduidelijk of er ook andere oriëntatiepunten zijn met behulp waarvan het redelijkheidscriterium kan worden ingevuld. De Hoge Raad geeft in het Drijfmestarrest vervolgens vier omstandigheden die kunnen worden gebruikt om te bepalen

25 Zie bijv. *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 19.
26 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (*Drijfmest*).
27 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (*Drijfmest*).

of aan het sfeercriterium wordt voldaan.[28] Deze omstandigheden geven de rechter veel vrijheid om te bepalen of een gedraging aan een rechtspersoon kan worden toegerekend. Het is niet nodig dat van alle omstandigheden sprake is. Het zijn niet meer dan maatstaven die de rechter bij zijn oordeel kan gebruiken. Het arrest biedt daarmee de mogelijkheid om ook met andere omstandigheden rekening te houden. Bepaalde rechtswetenschappers menen dan ook andere omstandigheden te hebben gevonden in de feitenrechtspraak.[29]

Een volledige analyse van (de uitwerking in lagere jurisprudentie van) de overwegingen uit het Drijmestarrest valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Over het arrest en de doorwerking ervan in de feitenrechtspraak zijn reeds enkele uitvoerige analyses verschenen.[30] Voor dit hoofdstuk is het wel relevant om stil te staan bij enkele aanvullende criteria die rechtswetenschappers hebben gedestilleerd uit de invulling die later aan het Drijfmestarrest is gegeven. Zo wordt wel gesproken over een maatschappelijkverkeerscriterium of een zorgplicht die zou moeten worden gebruikt om tot een concretere invulling van de redelijkheidstoets te komen.[31] Hornman stelt vast dat het maatschappelijkverkeerscriterium uitgaat van de vraag gaat 'of de gedraging in het maatschappelijk verkeer te gelden heeft als een gedraging van de rechtspersoon'.[32] Dit criterium wordt niet door de Hoge Raad genoemd, maar komt in lagere rechtspraak wel regelmatig terug.[33] De zorgplicht die weleens wordt gelezen in het Drijfmestarrest moet mijns inziens met name worden gezien in verband met het aanvaarden uit de vierde Drijfmestomstandigheid. De Hoge Raad stelt immers dat onder aanvaarden mede moet worden begrepen 'het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging'.[34] Deze aanvullende criteria kunnen van belang zijn om na te gaan of strafbare broeikasgasuitstoot aan een rechtspersoon zou kunnen worden toegerekend.

Het is geen vanzelfsprekendheid dat rechtspersonen kunnen worden aangesproken in het strafrecht. België aanvaardde pas in 1999 de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon, 23 jaar nadat Nederland dat deed.[35] Alleen natuurlijke personen kunnen strafbare feiten plegen volgens het Duits strafrecht. Het is daarom niet mogelijk om daar een rechtspersonen strafrechtelijk aan te spreken.[36] Deze regel komt voort uit het beginsel van

28 Zie Schaap 2022a voor een onderzoek naar de invulling van die vier omstandigheden in de feitenrechtspraak.
29 Zie bijv. Schaap 2022a.
30 Zie bijv. Schaap 2022a, Leliveld 2015, Hornman 2010 en Bleeker 2021b, p.86-103.
31 Hornman 2010, par. 1.
32 Hornman 2010, par. 4.
33 Hornman 2010, par. 4.
34 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (*Drijfmest*). Zie over die zorgplicht verder bijv. Schaap 2022b.
35 Roef 2003, par. 3.1.
36 Van Sliedregt 2013, p. 176.

societas delinquere non potest, dat in het Duitse strafrecht nog altijd als uitgangspunt geldt.[37] De Duitse wet kent echter wel andere regels die ervoor zorgen dat rechtspersonen ter verantwoording kunnen worden geroepen als normovertredingen binnen een bedrijf plaatsvinden. Zo bestaat in Duitsland een bestuursrechtelijke boetevorm die aanzienlijke gelijkenis vertoont met een strafrechtelijke veroordeling van de rechtspersoon.

Het Duitse Gesetz über Ordnungswidrigkeiten bevat namelijk ordeningsdelicten, waaronder overtredingen van economische wetgeving en verkeersovertredingen.[38] Op grond van artikel 30 van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten kunnen voor overtredingen van die wet alleen geldboetes worden opgelegd; een gevangenisstraf is niet mogelijk. Roef kwalificeert deze wet als 'pseudo-strafrecht of bestuursstrafrecht'.[39] Vanaf 1968 biedt artikel 30 lid 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten een mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden een bestuurlijke boete op te leggen aan een rechtspersoon, waaronder wanneer een bepaalde natuurlijke persoon een bestuurlijke of strafrechtelijke overtreding heeft gepleegd. Aangezien dus ook een bestuurlijke boete aan de rechtspersoon kan worden opgelegd voor strafrechtelijke overtredingen van natuurlijke personen, is sprake van een situatie die dicht in de buurt komt van strafrechtelijke vervolging van de rechtspersoon. Naast voornoemde regels kan op grond van artikel 73 lid 3 Strafgesetzbuch wederrechtelijk verkregen voordeel aan een rechtspersoon worden ontnomen indien een natuurlijk persoon namens die rechtspersoon een strafbaar feit heeft gepleegd. Dit samenstel van normen biedt de mogelijkheid om met het publiekrecht te reageren op normschendingen binnen ondernemingen. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon zelf is echter niet mogelijk.

4.2.2.3 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen voor klimaatbeleid

In hoeverre de voornoemde criteria kunnen worden aangewend om strafbare feiten op klimaatgebied toe te rekenen aan rechtspersonen, is in sterke mate afhankelijk van de omstandigheden van het geval en de strafbepaling in kwestie. Uit het Drijfmestarrest volgt een open norm voor de toerekening van strafbare feiten aan rechtspersonen. Bij de invulling van die norm spelen de omstandigheden van het geval een grote rol. Het is dan ook uitdagend om *in abstracto* opmerkingen te maken over de mogelijkheden die het Drijfmestarrest biedt voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor strafbare broeikasgasuitstoot. Deze vraag is in de jurisprudentie en de rechtswetenschappelijke literatuur vooralsnog niet aan de orde geweest. Over de rechterlijke toepassing van de Drijfmestcriteria in het milieustrafrecht heeft al wel wetenschappelijk onderzoek plaatsgevonden. Bleeker komt op basis

37 Weigend 2008.
38 Roef 2001, p. 165.
39 Roef 2003, par. 4.1.

van een analyse van milieustrafrechtjurisprudentie tot de conclusie dat milieudelicten 'betrekkelijk snel' aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend.[40] Hij concludeert in dat kader:

> 'Bedrijven met milieugevoelige bedrijfsvoering hebben een hoge zorgplicht wat betreft toezicht op en instrueren van personeel. Dit geldt in het bijzonder voor BRZO-bedrijven, die zelfs een 'bijzondere zorgplicht' hebben. Ook ongelukjes op de werkvloer of fouten van personeel vallen in beginsel 'in de sfeer van de rechtspersoon'. Een geslaagd beroep op de daderschapsuitsluitingsgrond 'het betrachten van alle in redelijkheid te vergen maatregelen ter voorkoming van de verboden gedraging' is dan niet eenvoudig.'[41]

Hoewel relevante broeikasgasuitstoot minder snel het gevolg zal zijn van ongelukjes op de werkvloer, laat het bovenstaande wel zien dat rechters over het algemeen snel geneigd zijn om milieugerelateerde strafbare feiten aan rechtspersonen toe te rekenen. Dat zal waarschijnlijk ook het geval zijn bij veel gedragingen die hebben geleid tot strafbare broeikasgasuitstoot. Een gang langs de Drijfmestomstandigheden toont aan dat deze in beginsel vrij veel ruimte laten om dergelijke gedragingen aan de rechtspersoon toe te rekenen. Ten eerste worden broeikasgassen veelal uitgestoten als gevolg van handelen van personen die bij een rechtspersoon werkzaam zijn. Ook past dergelijke uitstoot op dit moment nog in de normale bedrijfsvoering van veel moderne ondernemingen. Ten derde zijn activiteiten die tot uitstoot leiden vaak gunstig voor het bedrijf in kwestie. Sterker nog, de *core business* van veel bedrijfstakken is op dit moment voor een belangrijk deel afhankelijk van processen die broeikasgasuitstoot als bijproduct kennen. Tot slot beschikken bedrijven vaak voor een aanzienlijk deel over hun uitstoot en aanvaarden zij grotendeels dat deze plaatsvindt. Bij die aanvaarding kunnen echter ook kanttekeningen worden geplaatst. Veel bedrijven voeren immers een beleid om hun emissies te beperken, wat mogelijk in bepaalde gevallen kan worden gebruikt om te beargumenteren dat van aanvaarding juist geen sprake is.

Ook de in de literatuur geïdentificeerde criteria voor toerekening duiden op mogelijkheden om broeikasgasuitstoot toe te rekenen. Veel broeikasgasuitstoot zal immers naar maatschappelijk verkeer hebben te gelden als uitstoot die bij een rechtspersoon hoort, hoewel voor veel soorten uitstoot de vraag kan worden gesteld in hoeverre die niet eerder in de sferen van toeleveranciers of klanten van de rechtspersoon thuishoort. Ook de in de literatuur geïdentificeerde zorgplicht zou relevant kunnen zijn. Op basis daarvan zou zelfs kunnen worden betoogd dat strafbare broeikasgasemissies steeds gemakkelijker aan rechtspersonen kunnen worden toegerekend. Naarmate het klimaatprobleem een prominenter onderwerp op de maatschappelijke en bestuurlijke agenda

40 Bleeker 2021b, p. 101. Zie ook Veenendaal & Velthuis 2020.
41 Bleeker 2021b, p. 101-102.

wordt, kan worden betoogd dat eerder sprake is van een zorgplicht voor bedrijven om geen strafbare uitstoot te veroorzaken. Als dat soort uitstoot dan toch plaatsvindt, zou dat gemakkelijker kunnen kwalificeren als het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van die uitstoot.

Hoewel dus enkele algemene overwegingen te geven zijn, zal het antwoord op de vraag naar toerekening aan de rechtspersoon grotendeels afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval en de strafbepaling in kwestie. Mocht een werknemer bijvoorbeeld eigenhandig en voor eigen gewin binnen zijn bedrijf activiteiten ontplooien die klimaatwetgeving schenden, dan is het goed denkbaar dat van toerekening aan het bedrijf geen sprake zal zijn. Dit soort situaties lijken op voorhand echter minder waarschijnlijk dan gevallen waarin die toerekening vrij gemakkelijk kan worden vastgesteld. Sterker nog, nu in toenemende mate van bedrijven wordt verlangd dat zij bijdragen aan het mitigeren van klimaatverandering, zullen gedragingen waarschijnlijk eerder aan hen worden toegerekend als zij daarbij strafrechtelijk verwijtbaar tekortschieten. Veel klimaatregelgeving die strafrechtelijk kan worden gehandhaafd op grond van de WED heeft bovendien (bepaalde soorten) bedrijven als normadressaat. In dat soort gevallen spelen vragen naar toerekening in beperktere mate een rol.[42] Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.2.

4.2.2.4 Afrondende beschouwingen

Van de wereldwijde klimaatzaken richt een aanzienlijk gedeelte zich op commerciële bedrijven. Dit type rechtssubject kan naar Nederlands strafrecht onder bepaalde omstandigheden worden aangesproken. Dit lijkt een belangrijke horde naar een mogelijke rol voor het strafrecht binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering. Voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is dan vereist dat ook sprake is van een strafbare gedraging en dat deze gedraging aan de rechtspersoon kan worden toegerekend. Hoewel de Drijfmestomstandigheden en de rechtswetenschappelijke analyses daarvan vrij veel mogelijkheden lijken te bieden om strafrechtelijk relevante broeikasgasuitstoot aan ondernemingen toe te rekenen, blijft het moeilijk om hier in algemene zin opmerkingen over te maken. Het antwoord op de toerekeningvraag zal immers in grote mate afhangen van de omstandigheden van het geval en de strafbepaling in kwestie. In dat kader zijn de volgende leerstukken die in dit hoofdstuk worden besproken, namelijk causaliteit en legaliteit, van groot belang. De bovengenoemde doctrine biedt in ieder geval de mogelijkheid om het type rechtssubject aan te spreken die het op een na vaakst onderwerp is van juridische klimaatprocedures. Die doctrine gaat echter niet op voor de partij die het vaakst wordt aangesproken, namelijk overheidsorganen.

42 Bleeker 2021b.

4.2.3 Aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen

4.2.3.1 Inleiding

Zo'n 70 procent van de wereldwijde klimaatzaken richt zich op publiekrechtelijke rechtspersonen, oftewel overheidsorganen.[43] Belangenorganisaties en burgers zijn in veel landen op zoek naar mogelijkheden voor *landmark cases* om hun overheid te dwingen om meer maatregelen tegen klimaatverandering te nemen.[44] Zo slaagden Britse milieuorganisaties erin een verbod op de uitbreiding van Heathrow Airport af te dwingen met een beroep op het Akkoord van Parijs, hoewel deze uitspraak grotendeels werd teruggedraaid in hoger beroep.[45] De Pakistaanse rechter oordeelde dat de overheid aldaar meer maatregelen moet nemen op het gebied van klimaatverandering, na een beroep op *fundamental rights* door Ashgar Leghari, een Pakistaanse boer.[46] Het bekendste Nederlandse voorbeeld op dit gebied is de Urgenda-zaak, die leidde tot een bevel aan de Staat om de broeikasgasemissies eind 2020 te hebben verlaagd tot ten minste 25 procent ten opzichte van 1990 (zie subparagraaf 2.3.4.2).[47] Een ander voorbeeld is de Klimaseniorinnen-procedure, waarin het EHRM voor het eerst vaststelde dat overheden verplicht zijn om een klimaatbeleid te voeren dat aan bepaalde minimumvereisten voldoet (zie subparagraaf 2.3.2).

Zoals eerder in dit hoofdstuk werd toegelicht, worden klimaatzaken tegen overheden met name gevoerd tegen centrale overheidsorganen. De onderstaande subparagrafen richten zich dan ook primair op de mogelijkheden tot het strafrechtelijk aanspreken van de Staat. Dit rechtssubject wordt ook wel aangeduid als 'Nederland', de 'Staat der Nederlanden' of de 'Rijksoverheid'.[48] De Staat bestaat uit ministeries, uitvoerende diensten, adviescolleges, de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Nationale Ombudsman. Deze onderdelen van de Staat bezitten afzonderlijk geen rechtspersoonlijkheid. Het is om die reden niet mogelijk om deze onderdelen van de Staat afzonderlijk in rechte aan te spreken. Naast deze focus op de Staat wordt echter ook aandacht besteed aan decentrale overheidsorganen. Hoewel zij minder frequent worden aangesproken, zijn er ook voorbeelden te vinden van klimaatzaken tegen decentrale overheidsorganen.[49]

---

43 Setzer & Higham 2022, p. 11 en Setzer & Higham 2024, p. 3.
44 Zie bijv. White 2020, p. 118.
45 High Court of Justice 1 mei 2019, CO/2760/2018, CO/3089/2018, CO/3147/2018 & CO/3149/2018 en Supreme Court 16 december 2020, UKSC 52. Zie ook *Aanhangsel Kamerstukken II* 2019/20, 2020D15005.
46 Lahore High Court 4 september 2015, W.P. No. 25501/2015.
47 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).
48 Huizink 2019, aant. 5.1.
49 Setzer & Higham 2022, p. 3.

4.2.3.2 Strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen

Bij de invoering van de strafbaarheid van de rechtspersoon in 1976, heeft de wetgever het aan de rechterlijke macht gelaten of ook publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden vervolgd. De wetgever merkte destijds op de vervolging van publiekrechtelijke lichamen over het algemeen weinig opportuun te achten.[50] De invoering van de strafbaarheid van rechtspersonen leidde tot een discussie in de literatuur over de mogelijkheid tot het strafrechtelijk aanspreken van overheidsorganen. In die discussie werd vrijwel unaniem het standpunt ingenomen dat de Staat niet strafrechtelijk kan worden aangesproken.[51] In lijn met deze standpunten, oordeelde de Hoge Raad in het Volkel-arrest dat de Staat niet strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn voor zijn handelen.[52] Deze zaak draaide om een overtreding van artikel 14 Wet bodembescherming. Een hoeveelheid kerosine was uit een brandstofopslagtank gestroomd, waardoor de bodem vervuild raakte. De Hoge Raad oordeelde dat de Staat hiervoor niet strafrechtelijk aansprakelijk kon worden gehouden en creëerde met deze uitspraak een buitenwettelijke en algemene vervolgingsuitsluitingsgrond voor het handelen van de centrale overheid:

> 'Als uitgangspunt heeft te gelden dat de handelingen van de Staat geacht moeten worden te strekken tot de behartiging van het algemeen belang. Daartoe kan de Staat door wet- en regelgeving, bestuur, feitelijke gedragingen of anderszins zich alle aangelegenheden aantrekken. Voor de handelingen van de Staat zijn ministers en staatssecretarissen in het algemeen verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal. Daarnaast kunnen zij ter zake van ambtsmisdrijven strafrechtelijk worden vervolgd en berecht op de voet van de artikelen 483 en volgende Sv. Met dit stelsel strookt niet dat de Staat zelf voor zijn handelingen strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.'[53]

Ook decentrale overheidsorganen kennen een uitzonderingspositie binnen het leerstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. De reikwijdte van hun immuniteit verschilt echter ten opzichte van de immuniteit van de centrale overheid. De Hoge Raad oordeelde vanaf 1981 dat decentrale overheidsorganen niet strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld indien zij een strafbaar feit pleegden in de uitvoering van een hun opgedragen overheidstaak.[54] De Hoge Raad beperkte deze immuniteit in het Pikmeer II-arrest tot gevallen waarin 'de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het

---

50 *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20.
51 PHR 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, par. 8.
52 HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616 (*Volkel*).
53 HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616 (*Volkel*).
54 HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7375.

openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen'.[55] Met andere woorden en kortgezegd, als het om een typische overheidstaak gaat, dan geniet het decentrale overheidsorgaan strafrechtelijke immuniteit. In de literatuur wordt deze voorwaarde voor strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheidsorganen aangeduid als het 'taakcriterium'.[56] Het taakcriterium is in de literatuur veelvuldig bediscussieerd en bekritiseerd. De Hullu en Van Kempen typeren het criterium als volgt: 'Dit veelomvattende, maar ook moeilijke criterium is in ieder geval streng, zonder dat er gemakkelijk een goed beeld van kan worden verkregen van wat er precies onder valt.'[57]

In latere jurisprudentie is meer duidelijk geworden over de invulling van het taakcriterium. Zo werd de gemeente Zederik vervolgd voor het foutief verwerken van afvalwater. Hoewel elke gemeente een wettelijke zorgplicht heeft voor de inzameling en transport van afvalwater, betekent dit volgens de Hoge Raad nog niet dat een beroep van die gemeente op het taakcriterium slaagt. Het feitelijk inzamelen en transporteren van afvalwater kan immers ook door derden worden uitgevoerd.[58] De gemeente Stichtse Vecht werd veroordeeld voor dood door schuld nadat een ongeluk plaatsvond door onvoldoende onderhoud aan een weg. De strafrechtelijke immuniteit stond hieraan niet in de weg, omdat derden ook de benodigde feitelijke wegwerkzaamheden hadden kunnen verrichten.[59] Het nemen van verkeersbesluiten, zoals lokale snelheidsbeperking, wegafzetting of plaatsing van waarschuwingsborden, viel wel onder de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente.[60] Roef concludeert in dit kader:

> 'Richtinggevend voor de immuniteit is de vraag of een bestuurstaak ook door derden kan worden uitgevoerd, ook al blijft de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de overheid zelf liggen. Het Pikmeer II-criterium ziet derhalve niet zozeer op de bestuurstaak als zodanig, maar meer op het exclusieve karakter van de in het kader van die bestuurstaak verrichtte gedraging.'[61]

De Hoge Raad heeft in 1998 met zijn Pikmeer II-arrest de immuniteit van decentrale overheden afgezwakt ten opzichte van de immuniteit van de Staat, die absoluut is op basis van het Volkel-arrest uit 1994. Daardoor ontstond

55 HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342 (*Pikmeer II*), als bevestigd in HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236.
56 Zie bijv. Roef 2018a, p. 113 en Van Sliedregt 2013, p. 145.
57 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 141.
58 HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575.
59 Deze uitspraak heeft tot negatieve kritieken geleid, zie bijv. Hornman, Piekhaar & Rozemond 2019.
60 HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236.
61 Roef 2018a.

discussie over wat deze inperking betekent voor de immuniteit van de Staat. Het is volgens sommigen mogelijk dat de Hoge Raad bereid zou zijn deze afzwakking ook op de Staat toe te passen. De Hoge Raad lijkt in het Pikmeer II-arrest echter specifieke overwegingen ten aanzien van decentrale overheidsorganen te formuleren, en niet over overheidsorganen in algemene zin. De Hullu en Van Kempen stellen dan ook begrijpelijkerwijs vast dat de inperking uit Pikmeer II niet voor de reikwijdte van de immuniteit van de Staat heeft te gelden.[62]

De strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen staat al geruime tijd ter discussie. Verschillende rapporten en gebeurtennissen hebben deze discussie in de afgelopen decennia aangewakkerd en aan deze discussie bijgedragen. Zo brachten de Raad van State en de Commissie Roelvink in respectievelijk 1999 en 2002 rapporten uit over dit onderwerp.[63] De Minister van Justitie kwam in 2005 met een conceptwetsvoorstel dat zou voorzien in de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsfunctionarissen.[64] Een wetsvoorstel van Wolfsen om de gehele strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen af te schaffen, dat dus verder ging dan het wetsvoorstel van de Minister van Justitie uit 2005, werd in 2015 met een meerderheid van één stem door de Eerste Kamer verworpen.[65] De discussie over de strafrechtelijke immuniteit leefde telkens op bij (vermeend) ernstig nalatig handelen van overheidsorganen, zoals na de vuurwerkramp in Enschede,[66] het Monstertruck-incident in Haaksbergen[67] en de Schipholbrand.[68] De rechterlijke uitspraken die volgden op deze incidenten worden kort toegelicht in subparagraaf 4.2.5. Ook jurisprudentie van het EHRM zorgde meermaals voor een opleving van het debat over de strafrechtelijke positieve van overheidsorganen, zoals in diezelfde subparagraaf wordt besproken.[69]

Voorstanders van de afschaffing van de strafrechtelijke overheidsimmuniteit stellen dat dit leidt tot geloofwaardigheid, legitimiteit en normbevestiging.[70] De mogelijkheid om overheidsorganen te vervolgen zou kunnen bijdragen 'aan het stelsel van checks and balances waaraan de machtsuitoefening door

62 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 142.
63 *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 10 en Roelvink 2002.
64 *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 3, hfdst. 2.
65 *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7. Het wetsvoorstel beoogde een derde lid aan art. 51 Sr toe te voegen dat zou luiden: 'Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn op gelijke voet met andere rechtspersonen vervolgbaar', zie *Kamerstukken I* 2012/13, 30538, A, p. 1-2.
66 Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956. Zie ook Roef 2001b en Kruijt 2002.
67 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675.
68 Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788. Zie ook De Volkskrant 2006.
69 Zie bijv. Peters 2003 p. 332 en Roef 2012.
70 Roef 2001, p. 281-314, Van Sliedregt 2013, p. 147-149, Roelvink e.a. 2002, p. 17-20 en Rozemond 2002, p. 3-8.

de staat is onderworpen', aldus Corstens.[71] De Commissie Roelvink concludeerde in dit kader:

> 'Volgens de commissie verliest een overheid die regels stelt aan het maatschappelijk verkeer, haar geloofwaardigheid wanneer die regels niet op haarzelf van toepassing zijn en publiekrechtelijke rechtspersonen die regels ongestraft kunnen overtreden. Dit geldt ook voor de staat.'[72]

Dit soort voorstanders zijn vaak ook kritisch over de doorwerking van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen naar hun feitelijk leidinggevers, die zal worden toegelicht in subparagraaf 4.2.4.[73] Tegenstanders van opheffing stellen onder meer dat een strafrechtelijke veroordeling van de Staat alleen symbolische waarde zou hebben. Er zou immers sprake zijn van een vestzakbroekzakexercitie als de Staat een boete aan zichzelf zou betalen. Tegenstanders betogen daarnaast dat strafvervolging van de Staat op meerdere praktische bezwaren stuit, bijvoorbeeld omdat het Openbaar Ministerie, een onderdeel van de Staat, vervolging zou moeten instellen. Daarnaast zou een strafrechtelijke veroordeling het bestuurlijke toezicht en de politieke verantwoording kunnen doorkruisen. Dit zou volgens hen de verhoudingen binnen de *trias politica* kunnen aantasten.[74]

Nederland is niet het enige land dat strafrechtelijke immuniteit toekent aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Naar Engels recht kunnen ook decentrale bestuursorganen strafrechtelijk worden aangesproken, waarbij geen inkadering geldt zoals bij het Nederlandse taakcriterium. De centrale overheid kan door het beginsel van *Crown Immunity* echter niet worden aangesproken. Het idee van *Crown Immunity* komt voort uit de regels die golden voor aansprakelijkheid van het koningshuis. In het aansprakelijkheidsrecht en contractenrecht is al lange tijd afstand genomen van de *Crown Immunity*.[75] Het strafrecht wordt dan ook gezien als een van de laatste bastions waar deze regel nog geldt. Het feit dat de centrale overheid niet strafrechtelijk kan worden aangesproken, leidt in de Engelse literatuur regelmatig tot discussie.[76] De argumenten voor *Crown Immunity* worden door Foulkes uiteengezet:

> 'The Crown is not bound by an Act of Parliament in the absence of express words or necessary implication. Even if the Crown is, by that rule, bound by an Act, it cannot, it is said, be prosecuted. The arguments were considered by the High Court of Australia in Cain v. Doyle [...] Latham CJ dismissed as unacceptable in principle

71 Corstens 1994.
72 Roelvink e.a. 2002, p. 6.
73 Zie bijv. Van Sliedregt 2013, p. 155.
74 Zie bijv. Roef 2001, p. 281-314, Van Sliedregt 2013, p. 147-149, Roelvink e.a. 2002, p. 20-24 en Rozemond 2002, p. 3-8 en *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 5.
75 Adenas & Fairgrieve 2003.
76 Zie bijv. Sunkin 2003 en M. Andenas en Adenas & Fairgrieve 2003.

> the idea that the Crown can commit a criminal offence. His objections were; that the fundamental idea of the criminal law is a prosecution of offences against the King's Peace; that the Crown itself would have to be prosecutor of offences in the case of serious offences; that the government would have to pay the fine to itself; and that where imprisonment was at least an alternative penalty the Crown could not be included as it could not be imprisoned.'[77]

Roef merkt op dat deze argumenten voor *Crown Immunity* sterk overeenkomen met de argumenten die in Nederland voor staatsimmuniteit worden gebruikt.[78] De *Crown Immunity* is echter niet absoluut. Als een bepaalde wet uitdrukkelijk bepaalt dat de centrale overheid wel kan worden aangesproken voor overtredingen van die wet, dan is strafrechtelijke aansprakelijkheid mogelijk. Zo is het mogelijk de centrale overheid aan te spreken op grond van de Road Traffic Offenders Act 1972 indien een bepaald voertuig is gebruikt in het kader van 'the public service of the Crown'. Roef merkte in 2003 op dat het gaat om uitzonderlijke situaties waarin de Engelse staat wel kan worden aangesproken.[79] Na 2003 zijn meer uitzonderingen op het gebied van *Crown Immunity* aangenomen. De meest in het oog springende is de mogelijkheid om *Crown Bodies* aan te spreken op grond van de Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007. Op grond van die wet is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om overheidsorganen aan te spreken voor *corporate manslaughter*.[80]

Ook in België is volop aandacht geweest voor de positie van de publiekrechtelijke rechtspersoon in het strafrecht. Artikel 5 lid 4 van het Belgische Strafwetboek sloot de strafrechtelijke aansprakelijkheid uit van bepaalde publiekrechtelijke rechtspersonen, waaronder de federale staat. Deze immuniteit was absoluut; er was bijvoorbeeld geen sprake van een taakcriterium als in Nederland. Ook bestond geen onderscheid tussen het centrale overheidsorgaan en decentrale overheidsorganen.[81] De belangrijkste reden voor deze strafrechtelijke immuniteit was dat de democratische controle van overheidshandelen zich zou verzetten tegen een strafrechtelijke normering van dat overheidshandelen. Zoals zojuist besproken, wordt dit argument ook in Nederland gebruikt om het Volkel-arrest te verdedigen.[82] In 2018 schafte de Belgische wetgever artikel 5 lid 4 van het Belgische Strafwetboek echter af. Daarmee werd de immuniteit van overheidsorganen, inclusief de federale staat, afgeschaft.[83] Opmerkelijk is dat de ratio achter de afschaffing van de immuniteit

77 Roef 2003, par. 5.
78 Roef 2003, par. 5.
79 Sunkin 2003 en Roef 2003, par. 5.
80 Roper 2018.
81 Roef 2018b en Roef 2003, par. 3.1.
82 Roef 2003, par. 3.1.
83 De wet die werd aangenomen betreft Parlementair document nr. 0816/003 van 4 mei 2018. Zie ook Horseele & Verbruggen 2019.

sterk doet denken aan het voornoemde citaat van de Commissie Roelvink in Nederland. Er zou volgens de Belgische wetgever namelijk een paradoxale situatie zijn ontstaan omdat de overheid regels uitvaardigt maar zelf niet strafrechtelijk verantwoordelijk is wanneer zij deze overtreedt.[84]

In België liepen eerder al wetgevingsprocedures om de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen af te schaffen.[85] Een argument voor afschaffing dat in een wetsvoorstel uit 2011 werd genoemd, is dat strafrechtelijke aandacht zich onterecht zou kunnen verplaatsen naar natuurlijke personen bij strafbare feiten die eigenlijk redelijkerwijs aan de publiekrechtelijke rechtspersoon zouden moeten worden toegerekend:

> 'De toepassing van deze uitsluiting leidt er echter toe dat mandatarissen of de leden van de politieke organen achter deze publiekrechtelijke rechtspersonen persoonlijk geviseerd worden, onder meer omwille van het feit dat de rechtspersoon zelf niet voor de strafrechter aangesproken kan worden. Daardoor worden nieuwe problemen geschapen en dreigen die mandatarissen persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk gesteld te worden voor problemen die zich voordoen bij de uitoefening van hun mandaat of waarvoor zij, louter vanuit hun hoedanigheid, ook voor aansprakelijk gesteld kunnen worden. Het kan daarbij gaan over zaken die zich voordoen door onachtzaamheid van het openbaar bestuur als geheel of die onrechtstreeks voortvloeien uit bepaalde beleidskeuzes waar de persoonlijke rol van de mandataris in kwestie zelfs geen impact op heeft.'[86]

De strafrechtketen zag zich immers genoodzaakt om zich te richten op strafbare feiten door natuurlijke personen, omdat aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon niet mogelijk was. In de Belgische rechtspraktijk zijn dan ook voorbeelden aan te wijzen waarbij de strafvervolging zich op een natuurlijke persoon richtte, terwijl commentatoren aangaven dat de aansprakelijkheid van het overheidsorgaan logischer en rechtvaardiger zou zijn geweest.[87] Dit argument voor afschaffing van de immuniteit van overheidsorganen is in Nederland onderbelicht en bleek ook interessant voor de interpretatie van de jurisprudentie van het EHRM die verplicht tot het aanwenden van het strafrecht (zie verder subparagraaf 4.2.5). Publiekrechtelijke rechtspersonen kennen wel een bijzondere positie in het Belgisch strafrecht. Op grond van artikel 7bis Belgisch Strafwetboek kan immers alleen een 'eenvoudige schuldigverklaring' jegens hen worden uitgesproken; elke andere straf wordt in deze bepaling expliciet uitgesloten. Op deze manier wordt de voornoemde vestzakbroekzakexercitie vermeden. Tegelijkertijd wordt in de Belgische literatuur opgemerkt dat de publiekrechtelijke rechtspersoon hierdoor allerminst op gelijke voet is komen te staan met de privaatrechtelijke rechtspersoon. Publiekrechtelijke

84 Parlementair document nr. 0816/003 van 4 mei 2018, p. 17-18.
85 Voor een overzicht, zie Horseele & Verbruggen 2019.
86 Parlementair document nr. 5-1258/1 van 11 oktober 2011, par 3.a.
87 Roef 2018b, par. 3 en Roef 2001, p. 134.

rechtspersonen genieten dan wel geen immuniteit meer, maar zijn nog steeds vrijgesteld van straf. Horseele en Verbruggen kwalificeren het feit dat alleen een eenvoudige schuldigverklaring kan worden uitgesproken als 'zelfkastijding met een slapstick'.[88]

Aangezien rechtspersonen niet strafrechtelijk kunnen worden aangesproken in Duitsland, geldt dat ook voor publiekrechtelijke rechtspersonen. De wetsgeschiedenis van artikel 30 van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten zwijgt over de mogelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. Daaruit is in de praktijk geconcludeerd dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen op grond van dat artikel ook voor publiekrechtelijke rechtspersonen geldt. Aan publiekrechtelijke rechtspersonen kan dus een bestuurlijke boete worden opgelegd. Roef merkte in 2001 op dat nauwelijks van deze mogelijkheid gebruikt wordt gemaakt. In gevallen waarin een bestuurlijke boete was opgelegd, was sprake van een overtreding van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten en niet van een strafrechtelijke overtreding.[89] Roef vond drie redenen voor het grotendeels uitblijven van boetes aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Ten eerste wordt in de praktijk betwijfeld of een beboeting van een publiekrechtelijke rechtspersoon in overeenstemming is met de functie van de boete van artikel 30 van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. Ten tweede wordt een oplegging van een boete aan de rechtspersoon als onrechtvaardig gezien, omdat deze boete uiteindelijk door de gemeenschap moet worden betaald. Ten derde verkiest het Openbaar Ministerie bij strafrechtelijke vergrijpen veelal bestraffing van individuele ambtenaren boven bestraffing van het overheidsorgaan, mede door de complexiteit van het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.[90]

4.2.3.3 Strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid voor klimaatbeleid

Uit het Volkel-arrest volgt dat de Staat niet strafrechtelijk kan worden aangesproken voor zijn klimaatbeleid. Dit lijkt een significante inperking voor de mogelijke rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Wereldwijde juridische klimaatprocedures richten zich nu immers juist vaak op centrale overheidsorganen. Ook in Nederland is de centrale overheid het meest in het oog springende publieke orgaan als men denkt aan juridische procedures om de overheid te dwingen tot verdergaande klimaatmaatregelen. De Staat is immers de spil in het Nederlandse klimaatbeleid. Dit volgt bijvoorbeeld uit de Klimaatwet, die stelt dat de Staat de partij is die primair verantwoordelijk is voor het streven naar de Nederlandse reductiedoel-

88 Horseele en Verbruggen 2019, p. 195-210.
89 Roef 2001, p. 173.
90 Roef 2001, p. 173-174.

stellingen voor wat betreft de uitstoot van broeikasgassen.[91] In datzelfde kader overwoog de Hoge Raad in het Urgenda-arrest: 'In het Nederlandse staatsbestel komt de besluitvorming over de reductie van uitstoot van broeikasgassen toe aan de regering en het parlement.'[92] De centrale rol voor de Staat blijkt ook uit communicatie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat:

> 'Met keuzes ten aanzien van ordening en regulering bepaalt de Rijksoverheid het speelveld en de spelregels voor publieke en private partijen. Door te anticiperen op systeemverandering kan de Rijksoverheid de energietransitie versnellen.'[93]

De centrale speler in het Nederlandse klimaatbeleid kan dus niet strafrechtelijk worden aangesproken. Ook decentrale overheden kennen echter bevoegdheden die zijn bedoeld om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Hun rol bij het klimaat- en energiebeleid houdt bijvoorbeeld verband met de Regionale Energiestrategieën en het aardgasvrij maken van woningen.[94] Wereldwijde klimaatzaken draaien ook steeds vaker om decentrale overheidsorganen. Voor hen geldt het taakcriterium om te bepalen of zij immuniteit in het Nederlands strafrecht genieten. Het taakcriterium zal in bepaalde gevallen leiden tot strafrechtelijke immuniteit voor decentrale overheidsorganen voor hun klimaatbeleid. Zo zijn bepaalde gemeenten bezig met het Programma Aardgasvrije Wijken dat als doel heeft om aangewezen wijken van het aardgas af te krijgen. Het uitstippelen van beleid om dat doel te bereiken zal naar verwachting vallen onder de exclusieve taak van de gemeenten. Een beroep van een decentraal overheidsorgaan op het taakcriterium zal waarschijnlijk minder gemakkelijk slagen voor feitelijke handelingen om bepaalde huizen aardgasvrij te maken.

Overheidsorganen treden binnen het klimaat- en energiebeleid weleens op als ware zij reguliere marktpartijen, bijvoorbeeld door investeringen te doen in bepaalde industrieën. Zo is de Staat, via zijn rechtspersoon Energie Beheer Nederland, voor de helft eigenaar van de Maatschap Groningen, het bedrijf dat gaswinning in Groningen exploiteert. Ook decentrale overheidsorganen doen dergelijke investeringen. Het Interprovinciaal Overleg kwam in 2015 met een overzicht van investeringen die provincies doen in de energietransitie, waarbij provincies in bepaalde gevallen investeringen doen die ook door private partijen gedaan zouden kunnen worden.[95] In dergelijke gevallen zal een beroep op het taakcriterium minder snel slagen, waardoor eerder sprake zal zijn van een mogelijkheid voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheidsorganen. In dat soort gevallen zou ruimte kunnen bestaan

91 Onderdelen van de Staat worden bijv. als verantwoordelijken aangewezen in art. 2, 3 en 5 Klimaatwet.
92 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*).
93 Klimaatplan 2021-2030 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van april 2020, publicatienummer 0220-068.
94 Rijksoverheid 2023.
95 Interprovinciaal Overleg 2015.

voor een veroordeling van de decentrale overheid voor een gedeelte van haar klimaatbeleid. Daarvoor zou dan uiteraard ook aan andere voorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid moeten worden voldaan. Een aantal daarvan worden verderop in dit hoofdstuk besproken.

4.2.3.4 Afrondende beschouwingen

Wereldwijd worden door belangenorganisaties en burgers veel klimaatprocedures tegen overheidsorganen gevoerd. In deze niet-strafrechtelijke procedures wordt meestal het centrale overheidsorgaan aangesproken. Naar Nederlands strafrecht kan de Staat echter niet worden aangesproken, omdat hij strafrechtelijke immuniteit geniet. Dit lijkt een significante inperking voor de mogelijke rol die het strafrecht kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Decentrale overheidsorganen kunnen onder bepaalde omstandigheden wel worden veroordeeld. De immuniteit van de Staat en de gedeeltelijke immuniteit van decentrale overheidsorganen is de afgelopen decennia onderwerp van discussie geweest. Deze discussie werd onder meer aangewakkerd door jurisprudentie van het EHRM. Op grond van die jurisprudentie lijken lidstaten immers in bepaalde gevallen verplicht om het strafrecht in te zetten tegen overheden. Dit roept de vraag op in hoeverre de bovengenoemde immuniteiten wel verenigbaar zijn met het EVRM. Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 4.2.5. Eerst wordt ingegaan op de positie van feitelijk leidinggevers binnen het Nederlands strafrecht.

4.2.4 Feitelijk leidinggevers

4.2.4.1 Inleiding

In het verlengde van het leerstuk van de aansprakelijkheid van rechtspersonen ligt de mogelijkheid tot het aanspreken van feitelijk leidinggevers. Artikel 51 Sr biedt immers niet alleen de mogelijkheid om rechtspersonen aan te spreken, maar ook om strafvervolging in te stellen tegen hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging van de rechtspersoon. Op dit moment vinden nog niet veel klimaatprocedures tegen bestuurders van ondernemingen plaats. Setzer en Higham voorspelden medio 2022 echter dat de hoeveelheid van dergelijke procedures zal toenemen. Zij noemden daarbij onder meer kort de mogelijkheid voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.[96] Hun voorspelling werd kracht bijgezet door een rechtszaak die ClientEarth aankondigde in februari 2023. De milieuorganisatie startte in die maand een ondernemingsrechtelijke procedure tegen bestuurders van Shell, omdat het klimaatbeleid van het bedrijf ontoereikend zou zijn om gevaren voor het bedrijf af te wenden.

96 Setzer & Higham 2022, p. 1 en 5.

De procedure leidde echter niet tot aansprakelijkheid van de bestuurders.[97] In 2024 constateerden Setzer en Higham dat de hoeveelheid klimaatzaken tegen bestuurders was toegenomen.[98] Gezien deze ontwikkelingen is het interessant om in dit hoofdstuk een analyse te maken van de positie van feitelijk leidinggevenden in het Nederlands strafrecht.

Een blik op feitelijk leidinggeven past ook bij een trend binnen het Nederlands strafrecht. Nederlandse strafzaken met betrekking tot ondernemingscriminaliteit lijken zich immers in toenemende mate op bestuurders van ondernemingen te richten. Deze trend ontstond onder meer naar aanleiding van een discussie als gevolg van de schikking die het Openbaar Ministerie met Rabobank trof in de Libor-affaire. Bepaalde natuurlijke personen werden in deze schikking meegenomen, waardoor het niet meer mogelijk was om hen nog te vervolgen. Dit leidde tot maatschappelijke en politieke commotie, die uiteindelijk resulteerde in beleidswijzigingen van het Openbaar Ministerie.[99] Waar het Openbaar Ministerie zich eerder met name richtte op strafbare gedragingen van de rechtspersoon, wordt inmiddels steeds vaker ook naar de mogelijke aansprakelijkheid van bestuurders gekeken.[100] Recente voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar oud-bestuurders van ABN Amro voor hun vermeende rol in het tekortschietende antiwitwasbeleid van de bank[101] en de onderzoeken naar staalfabrikant Tata Steel en het chemiebedrijf Chemours, waarin ook de rol van leidinggevenden centraal staat.[102] De mogelijkheden voor strafrechtelijke bestuurdersaansprakelijkheid staan daarmee in toenemende mate in de belangstelling.[103] Het Openbaar Ministerie stelde in een inmiddels vervallen aanwijzing ten aanzien van milieuzaken uitdrukkelijk dat het aandacht besteedt aan de rol van natuurlijke personen.[104] Tegelijkertijd hebben veel vormen van milieucriminaliteit kenmerken van organisatiecriminaliteit, waarbij het vaak logischer is om een strafvervolging op het bedrijf te richten. Zo stelt Huisman:

> 'In het milieustrafrecht, dat zich kenmerkt door vele technische normen en incidenten, lijkt het echter minder voor de hand te liggen om personen die op afstand

97 ClientEarth 2023.
98 Setzer & Higham 2024, p. 18, 36
99 Zie bijv. *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nrs. 477 en 962 en Hof Den Haag 19 mei 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1204.
100 Huisman 2023, p. 298 en Buisman 2021, p. 269-270.
101 OM 2021a.
102 OM 2022 en OM 2023b.
103 Zie bv. Veenendaal & Velthuis 2020, p. 12.
104 Aanwijzing handhaving milieurecht, 2010A004, par. 2, waarin wordt gesteld: 'Bij overtredingen die door een rechtspersoon zijn gepleegd, is het voor het OM ook van belang om een goed beeld te hebben van de rol van natuurlijke personen daarin. Naarmate hun als (mede)plegers of feitelijke leidinggevers een groter verwijt kan worden gemaakt, zal er reden zijn om hen naast of in plaats van de rechtspersoon te vervolgen, vooral ook met het oog op de preventie.'

staan voor de delicten van rechtspersonen te vervolgen. En omdat strafbare praktijken vaak zijn ingebed in reguliere bedrijfsvoering, vindt het Openbaar Ministerie dat de organisatie als geheel verantwoordelijkheid draagt voor de binnen de onderneming gepleegde milieudelicten.'[105]

4.2.4.2 Criteria voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van feitelijk leidinggevers

Indien een rechtspersoon een strafbaar feit pleegt, kunnen op grond van artikel 51 lid 2 onder 2° Sr ook de feitelijk leidinggevers aan die verboden gedraging worden gestraft.[106] Na de inwerkingtreding van dit artikel ontstond discussie over de aard en invulling van deze aansprakelijkheidsvorm.[107] De standaarduitspraak op dit gebied werd geruime tijd gevormd door het Slavenburg II-arrest. Uit de overwegingen van de Hoge Raad in dat arrest volgt dat van feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen onder omstandigheden sprake kan zijn 'indien de desbetreffende functionaris (hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden) maatregelen ter voorkoming van deze gedragingen achterwege laat en bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de verboden gedragingen zich zullen voordoen'.[108] Later zijn in de jurisprudentie ook andere omstandigheden geformuleerd waarin sprake kan zijn van feitelijk leidinggeven. De Hoge Raad kwam in 2016 met een overzichtsarrest op dit gebied, waarin deze verschillende omstandigheden uiteen worden gezet.[109]

Om te kunnen spreken van feitelijk leidinggeven moet sprake zijn van een bepaalde hiërarchische structuur en een aannemelijk causaal verband tussen de verboden gedraging en het leidinggeven.[110] Feitelijk leidinggeven kan ontstaan door actieve gedragingen van de leidinggever, maar ook een passieve rol kan leiden tot aansprakelijkheid. Mocht een bestuurder bijvoorbeeld signalen van verboden gedragingen negeren of bewust kennis over dergelijke gedragingen ontlopen, dan kan dat tot zijn aansprakelijkheid leiden. Om een persoon als leidinggever aan te merken, kunnen juridische verhoudingen binnen de rechtspersoon een rol spelen, maar deze zijn niet doorslaggevend. Dit betekent dat een medewerker met weinig formele macht binnen een onderneming toch kan worden aangemerkt als feitelijk leidinggever aan verboden gedragingen. Ook bijvoorbeeld niet-uitvoerende bestuurders en

105 Huisman 2023, p. 289.

106 Op grond van deze bepaling kunnen ook opdrachtgevers worden aangesproken. Deze aansprakelijkheidsconstructie zal in dit onderzoek niet worden behandeld, omdat deze in de rechtspraktijk nauwelijks een rol lijkt te spelen, zie De Hullu & Van Kempen 2024, p. 537. Bestuurders kunnen ook op andere manieren worden aangesproken. Sterker nog, Bleeker pleit ervoor om vaker van andere aansprakelijkheidsvormen gebruik te maken, zie Bleeker 2021b, p. 137-147. Aangezien feitelijk leidinggeven echter de meest gebruikte aansprakelijkheidsvorm is, zal dit hfdst. zich tot die aansprakelijkheidsvorm beperken.

107 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 534-535 en Bleeker 2021b, p. 119.

108 HR 16 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9607.

109 HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733. Zie verder Hornman 2016.

110 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 538.

commissarissen kunnen onder bepaalde omstandigheden op grond van feitelijk leidinggeven worden vervolgd.[111] Tegelijkertijd zal een functie in de raad van bestuur binnen een onderneming op zichzelf onvoldoende zijn om te kunnen vaststellen dat er toereikende grond is om strafvervolging tegen de bestuurder in te stellen. Uiteindelijk gaat het om de feitelijke zeggenschap en handelingen van de persoon ten opzichte van de verboden gedraging. Over het algemeen zal echter eerder sprake zijn van aansprakelijkheid van formele bestuurders dan van medewerkers met een minder machtige formele positie.[112]

Een feitelijk leidinggevende kan alleen worden aangesproken indien de rechtspersoon een strafbaar feit heeft begaan.[113] Uit de wettekst van artikel 51 Sr volgt dit accessoire karakter van feitelijk leidinggeven. De vervolging van feitelijk leidinggevers is volgens die wettekst immers pas mogelijk 'indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon'. Door dit accessoire karakter strekt de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen zich ook uit tot zijn feitelijk leidinggevers.[114] Als de rechtspersoon van het overheidsorgaan niet kan worden aangesproken, dan geldt dat ook voor de feitelijk leidinggevers. Het is hierdoor op basis van het Volkel-arrest van de Hoge Raad niet mogelijk om personen te vervolgen voor het feitelijk leidinggeven aan strafbare feiten van de Staat. Dit betekent echter niet dat overheidsfunctionarissen niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Als de vervolging wordt ingesteld op basis van de reguliere vormen van plegen of deelnemen, dan kan de leidinggever geen aanspraak maken op de strafrechtelijke immuniteit van het overheidsorgaan.[115]

Bij discussies over de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen speelt de doorwerkende immuniteit van feitelijk leidinggevers vaak een rol (zie verder subparagraaf 4.2.5). Ook in de rechtspraktijk staat de immuniteit van feitelijk leidinggevenden met enige regelmaat ter discussie. Dit gebeurde bijvoorbeeld in een artikel 12 Sv-procedure die draaide om het wederrechtelijk gebruik van verschoningsgerechtigd materiaal door leden van het Openbaar Ministerie. In die procedure stelde het Hof Den Haag vast dat er op grond van artikel 272 Sr voldoende aanknopingspunten waren voor vervolging van twee officieren van justitie. Aangezien zij echter handelden namens het Openbaar Ministerie, een onderdeel van de Staat, zou vervolging afstuiten hun

111 Van Mil 2018.
112 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 538-539.
113 Voor de verhouding tussen de aansprakelijkheid van de rechtspersoon en van de feitelijk leidinggever, zie Bleeker 2021b, p. 119-120.
114 HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429. Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 3, p. 11, Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448 en Van Sliedregt 2013, p. 154-156.
115 Zie bijv. Hornman 2019, p. 6 en Van Sliedregt 2013, p. 155.

strafrechtelijke immuniteit. Om die reden volgde geen opdracht tot strafvervolging.[116]

4.2.4.3 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van feitelijk leidinggevers voor klimaatbeleid

Het is naar Nederlands strafrecht dus onder bepaalde omstandigheden mogelijk om bestuurders van rechtspersonen aan te spreken. Dit opent de weg om hen in bepaalde gevallen aan te spreken voor strafbare broeikasgasemissies van het bedrijf. Feitelijk leidinggeven volgt echter de aansprakelijkheid van de rechtspersoon. Het is daardoor niet mogelijk om personen aan te spreken voor het leiding geven aan strafbare feiten van overheidsorganen die immuniteit genieten. Voor de aansprakelijkheid van leidinggevenden van private rechtspersonen bestaat meer ruimte, zo bleek uit de voorgaande subparagrafen. Cox, een advocaat die onder andere optrad namens de eisers in de Urgendazaak en Shell-zaak, stelde in 2011 dat hij de aansprakelijkheid van bestuurders niet als een eerste stap ziet:

> '[N]iemand zou er op uit moeten zijn dat we in de toekomst noodgedwongen in de sfeer van verwijten of zelfs strafrechtelijke vervolging van regeringsleiders en topbestuurders terechtkomen. De enige wijze om dat te voorkomen is doordat (regeringsleiders van) westerse staten en (topbestuurders van) multinationals onmiddellijk in de positie worden gebracht om de verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen die past bij hun economische status en macht in de samenleving.'[117]

Na deze uitspraak van Cox hebben echter al verschillende rechtszaken tegen bestuurders plaatsgevonden. Hoewel vooralsnog geen sprake is van strafrechtelijke vervolgingen, zijn de eerste privaatrechtelijke klimaatzaken waarin bestuurders worden aangesproken een feit. Een hiervoor aangehaalde studie van de London School of Economics voorziet zelfs een trend op dit gebied. Internationale klimaatrechtszaken, die met name op het civielrecht zijn gebaseerd, richten zich steeds vaker op bestuurders van ondernemingen. Dit sluit aan bij een ontwikkeling die zich binnen het Nederlands strafrecht voordoet. In dat rechtsgebied zijn ondernemingsbestuurders immers steeds vaker onderwerp van onderzoek, zoals in de vorige subparagraaf werd besproken.

Aan de mogelijke strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid van bestuurders van ondernemingen zitten echter wel enkele haken en ogen. Ook hier zal het sterk afhangen van de omstandigheden van het geval en de strafbepaling in kwestie of zo'n vervolging zou kunnen slagen of opportuun zou zijn. Mochten binnen de onderneming bijvoorbeeld een enkele keer administratieve klimaatvereisten, zoals de logboekverplichtingen in het kader van het Europees emissiehandelssysteem (zie paragraaf 5.2), worden geschonden, en mochten

116 Hof Den Haag 27 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:298.
117 Cox 2011, p. 275.

signalen daaromtrent nooit de bestuurder bereiken, dan is het onwaarschijnlijk dat hij hiervoor als feitelijk leidinggever kan worden aangemerkt. Dit is zeker het geval als uit de organisatiestructuur blijkt dat dergelijke vereisten niet binnen het takenpakket van de bestuurder in kwestie vallen. Van bestuurders zal over het algemeen niet worden verwacht dat zij zich met de dagelijkse gang van zaken rondom de technische uitvoering van het klimaatbeleid van de onderneming bezighouden. Dit soort overtredingen kunnen in veel gevallen waarschijnlijk aan de onderneming worden toegerekend, maar de bestuurders hoeven in die gevallen minder voor strafvervolging te vrezen. Dit is anders als het gaat om klimaatbeleid dat wel binnen het takenpakket van de bestuurder valt.

Het is zelfs waarschijnlijk dat er, met inachtneming van het voornoemde Slavenburgcriterium, steeds meer ruimte voor strafrechtelijke bestuurdersaansprakelijkheid op klimaatgebied ontstaat. Een belangrijk onderdeel van dat criterium is immers of de bestuurder redelijkerwijs gehouden was om de strafbare gedraging te voorkomen. Op basis van die regel kan de invulling van het feitelijk leidinggeven meebewegen met de tijdsgeest en de politieke en maatschappelijke verwachtingen die aan bestuurders worden gesteld. Leidinggevenden worden in toenemende mate geacht om beleid te voeren om de broeikasgasemissies van hun onderneming te beperken. Dit betekent dat het voeren van een klimaatbeleid steeds vaker onderdeel zal zijn van hun formele takenpakket of van het takenpakket dat aan hen kan worden toegedicht.[118] Hierdoor zou een verandering kunnen plaatsvinden van wat redelijkerwijs van hen kan worden verwacht. Mochten binnen de onderneming strafbare feiten plaatsvinden die verband houden met de uitstoot van het bedrijf, dan zal hierdoor eerder sprake kunnen zijn van toerekening aan de bestuurder. Daarvoor is niet vereist dat zij actieve betrokkenheid hebben gehad bij overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving. Ook passiviteit bij een bestuurder die heeft geleid tot overtredingen kan onder bepaalde omstandigheden voldoende zijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.

4.2.4.4 Afrondende beschouwingen

De eerste klimaatprocedures tegen bestuurders van ondernemingen beginnen internationaal te ontstaan. Deze zijn vooralsnog civielrechtelijk van aard en niet strafrechtelijk. Het bovenstaande laat zien dat het onder bepaalde omstandigheden wel mogelijk is om bestuurders van ondernemingen aan te spreken in het Nederlands strafrecht. Er kan zelfs worden betoogd dat eerder sprake zal zijn van hun aansprakelijkheid nu hun maatschappelijke taakopvatting

118 Zie bijv. Light & Skinner 2021, waarin de auteurs stellen: 'There is little doubt that questions of how banks can and should address clmate change will occupy the agendas of board and shareholder meerings in the months and years to come.' Zie ook Brink-Van der Meer & De Graaff 2023.

op klimaatgebied is veranderd. Ook voor het leerstuk van feitelijk leidinggeven geldt echter dat vragen naar aansprakelijkheid niet los kunnen worden gezien van de omstandigheden van het geval en het delict in kwestie. Ook de andere leerstukken in dit hoofdstuk zijn voor de aansprakelijkheid van bestuurders van belang. Feitelijk leidinggevers van de Staat kunnen niet worden aangesproken, omdat zij strafrechtelijke immuniteit genieten. Voor decentrale overheden geldt dit ook, maar alleen als aan het taakcriterium wordt voldaan. Sommige auteurs betogen echter dat deze immuniteiten onder bepaalde omstandigheden kunnen worden doorbroken met een beroep op de jurisprudentie van het EHRM. De discussie die in dit kader wordt gevoerd staat in de volgende subparagraaf centraal.

4.2.5 Gevolgen van positieve verplichtingen voor immuniteit publiekrechtelijke rechtspersonen

In het vorige hoofdstuk werd onderzocht of het EVRM leidt tot positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden om klimaatverandering te mitigeren. Uit deze analyse bleek dat het EVRM op dit moment waarschijnlijk niet tot dergelijke verplichtingen leidt, maar dat dit in de toekomst mogelijk wel het geval zal zijn. Ten aanzien van klimaatadaptatie werd geconcludeerd dat het EHRM in bepaalde gevallen al wel tot de inzet van het strafrecht kan dwingen. De feiten uit de relevante rechtspraak van het Straatsburgse Hof bleken zelfs belangrijke gelijkenissen te vertonen met adaptatiebeleid. De Straatsburgse positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht leiden in veel gevallen tot een plicht om overheidsorganen of -functionarissen te vervolgen. Hier zou een spanningsveld kunnen ontstaan met de voornoemde strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen. Enerzijds worden lidstaten van het EVRM immers gedwongen om het strafrecht in te zetten tegen overheden en ambtenaren, terwijl deze anderzijds in Nederland in veel gevallen strafrechtelijke immuniteit hebben. Het spanningsveld tussen deze regels is meerdere keren in de Nederlandse rechtspraak aan de orde geweest en veelvuldig in de Nederlandse strafrechtwetenschap bediscussieerd. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot consensus over de verenigbaarheid van de Straatsburgse verplichtingen en de Nederlandse immuniteiten.[119] Dat sprake is van een spanningsveld, wordt echter vrijwel unaniem erkend.

Het EHRM heeft zelf vooralsnog niet over dit spanningsveld geoordeeld. In een enkele procedure over overheidsimmuniteiten kwam het Hof tot het oordeel dat sprake was van een schending, die mede werd ingegeven doordat een (strafrechtelijke) immuniteit bestond.[120] Het is echter lastig om die juris-

119 *Kamerstukken I* 2014/15, nr. 30538, D, p. 3-4.

120 Zie bijv. EHRM 20 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD004793309 (*Asma/Turkije*). Zie ook Van Sliedregt 2013, p. 168-169.

prudentie te abstraheren naar het spanningsveld dat in deze subparagraaf centraal staat, temeer omdat het EHRM in andere (civielrechtelijke) zaken oordeelde dat bepaalde immuniteiten wel toelaatbaar zijn.[121] Aangezien de Straatsburgse jurisprudentie vooralsnog geen duidelijkheid op dit belangwekkende punt biedt, is hierover discussie ontstaan in de Nederlandse rechtspraktijk en rechtswetenschap. In de onderstaande paragrafen worden enkele belangrijke rechterlijke uitspraken en academische zienswijzen in dit kader toegelicht. De uitkomst van deze discussie zou immers van belang kunnen zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Positieve verplichtingen op basis van het EVRM zouden volgens bepaalde visies namelijk leiden tot een doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid, wat onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid zou kunnen openen voor strafrechtelijke klimaatzaken tegen overheidsorganen en hun leidinggevenden.

4.2.5.1 Nederlandse rechtspraak over mogelijk spanningsveld tussen EHRM-jurisprudentie en strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen

De Hoge Raad heeft vooralsnog geen oordeel geveld over het mogelijke spanningsveld tussen de positieve strafverplichtingen van het EHRM enerzijds en de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen en hun feitelijk leidinggevers anderzijds. Dit spanningsveld werd wel in procedures in de lagere rechtspraak behandeld. De uitspraken in enkele van deze procedures worden in de onderstaande paragrafen toegelicht. In Nederlandse rechtszaken over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen, wordt sinds het Öneryildiz-arrest door procespartijen met enige regelmaat op Straatsburgse jurisprudentie gewezen. Dit heeft wisselende gevolgen, zoals blijkt uit de onderstaande uiteenzetting. Zo was de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat één van de sleutelonderwerpen in de Otapan-zaak, die draaide om de onregelmatige export van een schip dat grote hoeveelheden bruine asbest bevatte.[122] Alhoewel onderzoek van het Openbaar Ministerie leidde tot sterk bewijs van strafbare feiten door de Staat en bepaalde feitelijk leidinggevers, werd tegen hen geen vervolging ingesteld. Greenpeace deed aangifte naar aanleiding van deze feiten. In de daaropvolgende artikel 12 Sv-procedure voerde de milieuorganisatie onder meer aan dat de Staat geen strafrechtelijke immuniteit toekomt, omdat sprake zou zijn van een schending van artikel 2 en 8 EVRM. Het Hof Den Haag schuift dit verweer gemakkelijk terzijde:

> 'Bij de huidige stand van zaken van de jurisprudentie en in aanmerking genomen de ontwikkelingen met betrekking tot het sinds 2005 bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechte-

121 Vgl. EHRM 21 november 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1121JUD003576397 (*Al Adsani/Verenigd Koninkrijk*), par. 47, 53 en 67. Zie ook Van Sliedregt 2013, p. 168-168-169.

122 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448.

> lijke rechtspersonen waaronder de Staat, waarover nog geen definitief standpunt is ingenomen, heeft naar het oordeel van het hof als uitgangspunt te gelden dat het handelen van de Staat is onderworpen aan politieke controle, zoals verwoord in het hierna nog te bespreken Volkel-arrest, en strafrechtelijke immuniteit geniet.'[123]

Het hof oordeelt vervolgens: 'Naar het oordeel van het hof is strafrechtelijke immuniteit als uitgangspunt niet in strijd met het bepaalde in de artikelen 2 en 8 EVRM.'[124] Deze uitkomst verschilt enigszins van de uitspraak in de strafzaak die draaide om de Probo Koala. Deze zaak had, evenals de Otapan-procedure, betrekking op afvalstoffen in verband met de scheepvaart. Na een proces waarbij een onderdeel van de gemeente Amsterdam was betrokken, vertrok het schip Probo Koala via een omweg naar Ivoorkust. Daar werden de afvalstoffen op gevaarlijke wijze geloosd. Dit werd in het daaropvolgende strafproces onder meer aan de gemeente Amsterdam verweten. Het Hof Amsterdam oordeelt dat de gemeente strafrechtelijke immuniteit toekomt en dat het Openbaar Ministerie daarom niet-ontvankelijk is.[125] Volgens het Hof gaat een vergelijking tussen de Probo Koala-zaak en het Öneryildiz-arrest niet op. Het Hof noemt daarvoor twee redenen:

> 'Het hof is van oordeel dat de vergelijking met de onderhavige zaak mank gaat, nu de beslissing van het EHRM ziet op het handelen van de centrale overheid (de Turkse Staat) en het voorts een schending van artikel 2 EVRM betreft. Reeds om die redenen gaat de stelling van het openbaar ministerie in de thans aan het hof voorliggende zaak niet op.'[126]

Het argument van het Hof Amsterdam dat in deze zaak geen sprake kan zijn van een doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente Amsterdam, omdat dit geen centrale overheid is, vindt niet zonder meer steun in de jurisprudentie van het EHRM. Het Straatsburgse hof lijkt in dit kader immers geen onderscheid tussen centrale en decentrale overheidsorganen te maken.[127] Een andere Nederlandse juridische procedure die onder meer draait

---

123 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448.

124 Hof Den Haag 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448. Zie ook Van Ettekhoven e.a. 2013, par. 9.2 en Van Sliedregt 2013, p. 158-160.

125 Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240.

126 Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240.

127 Zie bijv. Crince le Roy & Wijling 2018, p. 227-228. Een soortgelijk resultaat volgt uit de zaak als gevolg van het Monstertruck-incident in Haaksbegen. zie Rb. Overijssel 15 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297. In het arrest volgend op het hoger beroep in deze zaak, wordt het argument op grond van de Öneryildiz-jurisprudentie van de verdediging niet besproken, zie Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675. Zie voor een vervolg van deze zaak HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765. De Hoge Raad kwam daarin niet toe aan de vraag naar strafrechtelijke immuniteit, omdat in de feitelijke instanties niet was aangevoerd of vastgesteld dat sprake was van een inbreuk op het recht op leven. Zie ook Roef 2012, p. 186.

om de immuniteit van lagere overheden, is de Sterigenics-zaak.[128] Die procedure gaat over de uitstoot van gevaarlijke stoffen door een onderneming in Zoetermeer, en het gebrekkige toezicht van de gemeente aldaar op die uitstoot. Het Openbaar Ministerie eiste in de zaak tegen de gemeente Zoetermeer een boete van EUR 80.000, mede op grond van een beroep op jurisprudentie van het EHRM om de immuniteit van de gemeente te doorbreken. Het persbericht van het Openbaar Ministerie voorafgaand aan de zitting is opmerkelijk, aangezien het Openbaar Ministerie hier stelt dat de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen terzijde kan worden geschoven met een beroep op de positieve strafverplichtingen van het EHRM:

> 'Het OM stelt daarnaast, dat daar waar het handelen van de gemeente wel een exclusieve bestuurstaak betrof, dat de gemeente ook vervolgd kan worden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stelt namelijk dat daar waar het leven en de gezondheid van mensen in het geding is en de overheid daar weet van heeft, er geen sprake kan zijn van strafrechtelijke immuniteit. Zeker niet als die overheid welbewust in strijd handelt met geldende regelgeving. Dat is het terrein waarop het strafrecht een rol moet spelen: het bewaken van de lichamelijke integriteit van mensen.'[129]

Deze visie van de officier van justitie in kwestie getuigt van durf, zeker gezien het feit dat de destijds geldende Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden van het Openbaar Ministerie niet repte over de jurisprudentie van het EHRM en simpelweg de uitgangspunten van het Pikmeer II-arrest volgde. Deze aanwijzing is overigens inmiddels ingetrokken.[130] Het is echter twijfelachtig of de bovenstaande visie van het Openbaar Ministerie volledig is. Mocht de immuniteit van de overheid al kunnen worden doorbroken, dan zal het waarschijnlijk onvoldoende zijn dat 'het leven en de gezondheid van mensen in het geding is'. Er moeten immers positieve verplichtingen tot strafvervolging zijn ontstaan. Die volgen niet uit iedere vorm van levens- of gezondheidsgevaar (zie verder paragraaf 3.4). De Rechtbank Den Haag kwam in het Sterigenics-vonnis niet toe aan beantwoording van de vraag of de immuniteit van overheidsorganen verenigbaar is met de jurisprudentie van het EHRM. Volgens de rechters kan een beroep op artikel 2 EVRM in deze zaak niet slagen, omdat geen sprake was van een van een direct en onmiddellijk levensgevaarlijk risico:

> 'Hoewel niet valt uit te sluiten dat er in de toekomst sterfgevallen zullen zijn als gevolg van de betreffende emissies ethyleenoxide, kan niet worden geconcludeerd dat sprake is of is geweest van een direct en onmiddellijk levensgevaarlijk risico

128 De auteur van dit onderzoek was als advocaat bij een gedeelte van deze procedure betrokken.
129 OM 2018a.
130 *Stcrt*. 2019, 59750.

> voor omwonenden en personen werkzaam in omliggende bedrijven van Sterigenics. Artikel 2 EVRM dwingt dan ook niet tot strafrechtelijke vervolging van de gemeente.'[131]

De Rechtbank Den Haag gaat in zijn uitspraak dus in op de criteria als gesteld door het EHRM in de Öneryildiz-zaak en daaropvolgende jurisprudentie (zie hoofdstuk 3). Aangezien de Rechtbank deze criteria toepast, lijkt de Rechtbank dit de relevante criteria te achten om te beoordelen of de immuniteit van de gemeente kan worden doorbroken. Dit is dan ook het eerste geval waarin de Nederlandse strafrechter expliciet overweegt om de immuniteit van een overheidsorgaan te doorbreken op grond van EHRM-jurisprudentie.[132] Het hoger beroep in deze zaak leidde tot een soortgelijke uitspraak van het Hof Den Haag op 2 juli 2024. Ook het Hof gaat ervan uit dat door de jurisprudentie van het EHRM een verplichting tot strafvervolging van een gemeente kan ontstaan, ondanks het Nederlandsrechtelijke uitgangspunt van immuniteit van decentrale overheidsorganen.[133]

4.2.5.2 Nederlandse literatuur over mogelijk spanningsveld tussen EHRM-jurisprudentie en strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen

Uit de Nederlandse lagere rechtspraak volgen dus wisselende overwegingen ten aanzien van de verenigbaarheid van de jurisprudentie van het EHRM die verplicht tot het aanwenden van het strafrecht enerzijds en de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen anderzijds. Om die reden is een analyse van de rechtswetenschappelijke literatuur over deze verenigbaarheid op zijn plaats. Het spanningsveld is in verschillende publicaties uitvoerig aan de orde geweest. Barkhuysen en Van Emmerik hebben meermaals betoogd dat de

---

131 Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658. Zie ook Crince le Roy & Wijling 2018, p. 228.

132 Roef 2018a, p. 114-115.

133 Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109 waarin het Hof overweegt: 'Het niet-vervolgen en bestraffen van overheden kan een schending van artikel 2 EVRM opleveren, als de aan de 'State officials or bodies' toe te rekenen schuld meer is dan een beoordelingsfout of onvoorzichtigheid in die zin dat de betreffende autoriteiten 'fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity'. Daaruit volgt dat in dergelijke gevallen, waarin als gevolg van ernstige nalatigheid van de betrokken overheidsinstanties dodelijke slachtoffers vallen of burgers (binnen de context van gevaarlijke situaties) aan levensbedreigende risico's worden blootgesteld, het niet-vervolgen of berechten van publiekrechtelijke rechtspersonen vanwege de hen toekomende strafrechtelijke immuniteit een schending van artikel 2 EVRM kan opleveren. Aldus kan een schending van deze Verdragsbepaling leiden tot doorbreking van de immuniteit van een lagere overheid [...].'

strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen niet conform rechtspraak van het EHRM is.[134] Zij stellen:

> 'Indien we deze (Pikmeer-)jurisprudentie leggen naast de uitspraak in Öneryildiz kan de conclusie worden getrokken dat verruiming van de vervolgbaarheid van overheden en hun opdracht-of leidinggevende ambtenaren noodzakelijk is [...].'[135]

Tot soortgelijke overwegingen komen Alkema,[136] Crince le Roy en Wijling,[137] Van den Munckhof[138] en De Valk.[139] Van Kempen komt ook tot een dergelijke conclusie:

> 'Tegen wie beogen de vereisten strafbaarstellingen te beschermen? Wat betreft (poging tot) opzettelijke levensberoving dienen ze in elk geval van toepassing te zijn op functionarissen van de staat (zoals politieambtenaren en militairen) en op particulieren. De Straatsburgse jurisprudentie wekt sterk de indruk dat daarnaast ook staatsorganen ('state bodies') binnen de reikwijdte ervan dienen te vallen. Dit lijkt aldus te betekenen dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen voor dergelijke delicten aansprakelijk moeten kunnen worden gehouden.'[140]

Deze auteurs bieden telkens geen uitgebreide onderbouwing van hun opvattingen. Dit is logisch, omdat de onderbouwing van hun stellingen vrij evident lijkt. Het EHRM dwingt immers in bepaalde gevallen tot het aanwenden van het strafrecht jegens overheidsorganen, terwijl overheidsorganen in Nederland veelal niet kunnen worden vervolgd. Opvallend is ook dat de voornoemde auteurs dit nagenoeg zonder uitzondering stellen in voorzichtige bewoordingen, hetgeen ook logisch is, gezien het feit dat het EHRM zich vooralsnog niet heeft uitgelaten over de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen in Nederland. Meerdere auteurs en organen betogen echter dat de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen verenigbaar, of mogelijk verenigbaar, is met de jurisprudentie van het EHRM. Volgens de Raad van State wordt de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen bijvoorbeeld door het EHRM gerespecteerd, mits er een effectief alternatief voorhanden is.[141] Deze opvatting vindt echter niet zonder meer steun in de jurisprudentie van het EHRM. Hoewel het EHRM het in bepaalde gevallen toelaatbaar acht dat een ander

134 Barkhuysen & Van Emmerik 2003a, p. 1444-1445, Barkhuysen & Van Emmerik 2005, p. 88, Barkhuysen & Van Emmerik 2003b. Zie ook Hendriks 2019.
135 Barkhuysen & Van Emmerik 2003a.
136 Alkema 2005.
137 Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226-227.
138 Van de Munckhof 2008, p. 573.
139 De Valk 2009, p. 363-364.
140 Van Kempen 2008, p. 31.
141 *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 5, p. 2-3.

middel dan het strafrecht wordt aangewend (zie hoofdstuk 3), moet op bepaalde ernstige gedragingen nu juist met het strafrecht worden gereageerd.[142]

Er zijn echter ook argumenten aangevoerd die beter bij de jurisprudentie van het EHRM aansluiten. Van Sliedregt wijst er bijvoorbeeld op dat het EHRM spreekt van een verplichting tot het aanspreken van 'state officials or authorities'.[143] Op basis daarvan stelt zij dat de rechtspraak van het EHRM de mogelijkheid lijkt te bieden om bij een verplichting tot strafvervolging een keuze te maken tussen de vervolging van overheidsorganen of overheidsfunctionarissen.[144] De positieve verplichting tot het aanwenden van het strafrecht kunnen in dat geval ook worden vervuld door vervolging van overheidsfunctionarissen. Volgens Van Sliedregt kan Nederland mogelijk voldoen aan de EHRM-jurisprudentie door vervolging van de betrokken ambtenaren op grond van eigen daderschap.[145] Zij concludeert om die reden dat de jurisprudentie van het EHRM niet leidt tot de noodzaak van het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen.[146]

Andere auteurs stellen dat wel problematisch is dat de verantwoordelijke overheidsfunctionarissen niet als feitelijk leidinggever kunnen worden vervolgd. Roef lijkt deze redenering te volgen:

> 'Wat het Volkel-arrest betreft kan worden geconcludeerd dat de immuniteit van de Staat als zodanig nog niet in strijd hoeft te zijn met het EVRM, maar dat deze vooral problematisch is vanwege de daaruit voortvloeiende moeilijkheid om op centraal overheidsniveau een adequaat strafrechtelijk onderzoek te verrichten waarna desnoods een vervolging tegen de verantwoordelijke functionarissen kan worden ingesteld.'[147]

Op basis van de jurisprudentie van het EHRM kan dit argument niet volledig worden geverifieerd. Het EHRM geeft namelijk geen duidelijkheid over de verhouding tussen organisatie en ambtenaar, en of het vervolgen van een ambtenaar voldoende kan zijn om aan de verplichtingen op grond van het EVRM te voldoen.[148] Het EHRM gaat bij positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht inderdaad uit van strafvervolging van 'state officials or authorities'.[149] Het gebruik van het woord 'or' kan er ook op duiden dat, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de verantwoordelijke voor het levensgevaar juist een overheidsorgaan is. Vaak zal het bij

---

142 Roef 2012, p. 190-191. Zie ook Van Kempen 2008, p. 7 en 25-26.
143 Van Sliedregt 2013, p. 166.
144 Van Sliedregt 2013, p. 166.
145 Van Sliedregt 2013, p. 166-167.
146 Van Sliedregt 2013, p. 177.
147 Roef 2011.
148 Roef 2012, p. 192-193 en De Valk 2009, p. 362-364.
149 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), par. 93. Zie ook EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Turkije*), par. 190.

strafbare feiten binnen overheidsorganen niet mogelijk zijn om individuele ambtenaren voor een strafbaar feit aan te wijzen, maar is het orgaan in kwestie verantwoordelijk, bijvoorbeeld omdat de structuur of cultuur van de organisatie ervoor heeft gezorgd dat het strafbare feit plaatsvond. Ook als wel een individu kan worden aangewezen, kan het passender zijn om een rechtspersoon aan te spreken.[150] In de Belgische wetsgeschiedenis wordt dan ook benoemd dat de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen ertoe kan leiden dat strafvervolging zich onterecht op natuurlijke personen gaat richten, terwijl een aansprakelijkheid van de rechtspersoon redelijker zou zijn.[151]

Enkele auteurs merken op dat het onwaarschijnlijk is dat het EHRM zou dwingen tot het aanwenden van het strafrecht tegen publiekrechtelijke rechtspersonen, omdat een groot deel van de lidstaten geen mogelijkheden kent om dergelijke rechtspersonen strafrechtelijk aan te spreken.[152] Andere lidstaten kennen zelfs de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon niet, zoals Duitsland. Deze auteurs achten het onwaarschijnlijk dat het EHRM zou dwingen tot de mogelijkheid van strafvervolging tegen een nieuwe groep rechtssubjecten.[153] Ook de Minister van Veiligheid en Justitie stelde zich in 2015 op dit standpunt.[154] Op basis van de *common ground*-methode, die in paragraaf 3.2 werd toegelicht, is het inderdaad twijfelachtig of het EHRM zou dwingen tot zo'n grote ommezwaai in de strafrechtsystemen van een grote hoeveelheid lidstaten.

4.2.5.3 Afrondende beschouwingen

Uit de Nederlandse rechtspraktijk en juridische literatuur volgt geen uitsluitsel over de verenigbaarheid van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen en de jurisprudentie van het EHRM die noopt tot de inzet van het strafrecht. Dit is niet verbazingwekkend, gezien de casuïstische aard van de jurisprudentie van het EHRM en het feit dat het EHRM zich nog niet over deze verenigbaarheid heeft uitgelaten. In de literatuur zijn enkele sterke argumenten geïdentificeerd die ervoor pleiten om de immuniteit van overheidsorganen te doorbreken als Straatsburgse jurisprudentie noopt tot hun vervolging. Hierbij moet worden opgemerkt dat op dit moment geen sprake lijkt van positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden als gevolg van een ontoereikend klimaatadaptatie- of klimaatmitigatiebeleid. Mochten deze al ontstaan, dan is het onduidelijk of deze de Nederlandse overheidsimmuniteit zouden doorbreken. Een beroep op deze EHRM-jurisprudentie lijkt dan ook een *long*

150 *Kamerstukken II* 2008/09, 30538, 7, p. 2 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3, p. 11.
151 Parlementair document nr. 5-1258/1 van 11 oktober 2011, par 3.a.
152 Roelvink e.a. 2002, bijlage D.
153 Rijnhout, Sikkema & De Zanger, p. 19-20, De Lange 2006, p. 129-130 en Van Sliedregt 2013, p. 175-176.
154 *Kamerstukken I* 2014/15, nr. 30538, D, p. 3.

shot voor officieren van justitie die zouden overwegen om overheidsorganen aan te spreken op hun klimaatbeleid. De immuniteit van overheidsorganen kan overigens uiteraard niet alleen worden weggenomen door Straatsburgse jurisprudentie, maar ook door een wetswijziging van de wetgever of een koerswijziging van de Hoge Raad. De waarschijnlijk- en wenselijkheid van zulke wijzigingen worden besproken in de afrondende beschouwingen van deze paragraaf.

4.2.6 Afrondende beschouwingen

Juridische klimaatzaken richten zich wereldwijd met name op rechtspersonen, en slechts zelden op natuurlijke personen. Om na te gaan of het strafrecht een rol kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, is het daarom een logische eerste stap om na te gaan of rechtspersonen in dat rechtsgebied kunnen worden aangesproken. Uit het voorgaande blijkt dat privaatrechtelijke rechtspersonen aansprakelijk kunnen zijn in het Nederlands strafrecht. Dat lijkt relevant, omdat bedrijven de op een na meest aangesproken partij zijn in rechtszaken die om klimaatverandering draaien. Om tot strafrechtelijke aansprakelijkheid te komen, moet uiteraard nog wel sprake zijn van een strafbaar feit en moet dit aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend. Op verschillende concrete strafbare feiten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5. Het bovenstaande liet zien dat, indien bepaalde broeikasgasuitstoot als een strafbaar feit binnen een bedrijfscontext kwalificeert, het onder bepaalde omstandigheden goed mogelijk is om dit handelen aan de rechtspersoon toe te rekenen.

Naast bedrijven kunnen ook feitelijk leidinggevers strafbare feiten begaan naar Nederlands strafrecht. De aansprakelijkheid van bestuurders wordt gezien als een trend in internationale klimaatzaken. De eerste niet-strafrechtelijke zaken tegen bestuurders zijn dan ook inmiddels geïnitieerd. Uit het relevante criterium voor aansprakelijkheid van feitelijk leidinggevers blijkt evenwel dat zij niet aansprakelijk zullen zijn voor alle strafbare gedragingen in verband met de broeikasgasuitstoot van het bedrijf dat zij besturen. Het criterium biedt echter mogelijkheden om hen onder bepaalde omstandigheden aan te spreken. Voor hun aansprakelijkheid is het van belang te bepalen wat in redelijkheid van de leidinggever kon worden gevergd in relatie tot het strafbare feit. Aangezien de maatschappelijke verwachtingen van bestuurders op klimaatgebied in rap tempo toenemen, zou tegenwoordig eerder sprake kunnen zijn van hun strafrechtelijke aansprakelijkheid als er in strafrechtelijke zin iets misgaat binnen het klimaatbeleid van de onderneming. Tegenwoordig kan in redelijkheid immers op klimaatgebied meer van een bestuurder worden verwacht dan vroeger. Klimaatbeleid is in toenemende mate een *chefsache*, en daar kan in het strafrecht rekening mee worden gehouden.

Het soort partij dat het vaakst wordt aangesproken in internationale klimaatzaken, namelijk overheidsorganen, kan veelal niet worden aangesproken naar Nederlands strafrecht. De centrale overheid geniet immers strafrechtelijke immuniteit en decentrale overheidsorganen genieten immuniteit als het gaat om gedragingen die vallen binnen hun exclusieve bestuurstaak. Bij klimaatzaken zal dit taakcriterium in veel gevallen worden vervuld, maar waarschijnlijk niet altijd. Indien overheidsorganen strafrechtelijke immuniteit genieten, kan ook geen strafvervolging worden ingesteld tegen de leidinggevenden van die organen op grond van feitelijk leidinggeven. De strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen kan mogelijk worden doorbroken als er positieve verplichtingen zouden ontstaan om strafvervolging in te stellen tegen overheidsorganen of -functionarissen. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt niet of deze immuniteiten in zo'n geval inderdaad terzijde moeten worden geschoven. In de rechtspraktijk en literatuur bestaat hierover geen eenduidig standpunt. Bovendien is het momenteel onwaarschijnlijk dat het EHRM tot dergelijke verplichtingen op klimaatmitigatieterrein zal komen.

De strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen kan vanzelfsprekend ook worden weggenomen door een wetswijziging. Dit is allerminst ondenkbaar, gezien het feit dat eerder een wetgevingstraject voor een dergelijke wetswijziging is doorlopen. Dit wetsvoorstel werd in 2015 met een meerderheid van één stem verworpen door de Eerste Kamer. Tegelijkertijd lijkt zo'n wetgevingsproces op dit moment minder waarschijnlijk dan in 2015. De laatste jaren is immers discussie ontstaan over het aanspreken van de Nederlandse overheid. Met name de Urgenda-procedure en stikstofjurisprudentie hebben ervoor gezorgd dat bepaalde partijen kritisch zijn over rechtszaken tegen de Staat. Dit leidde in februari 2023 tot een aangenomen motie van Tweede Kamerlid Stoffer waarin werd opgeroepen tot een onderzoek naar een mogelijke inperking van een belangrijke civielrechtelijke grondslag om de overheid aan te spreken.[155] Ook het hoofdlijnenakkoord tussen coalitiepartners PVV, VVD, NSC en BBB van juni 2024 spreekt de ambitie uit om te onderzoeken hoe nadere eisen kunnen worden gesteld aan de mogelijkheden voor belangenorganisaties om civielrechtelijke procedures aanhangig te maken.[156] Tegen deze achtergrond lijkt het onwaarschijnlijk dat de wetgever in de nabije toekomst zal besluiten om de discussie over de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen te heropenen.[157] In België is zo'n discussie wel vrij recentelijk gevoerd. Dit leidde in 2018 tot de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen onder Belgisch recht. Nederland vormt overigens geen uitzondering met zijn strafrechtelijke immuniteit van de Staat; ook in Duitsland en Engeland is strafrechtelijke aansprakelijkheid niet mogelijk, al liggen daaraan verschillende redenen ten grondslag.

155 *Kamerstukken II* 2022/23, 36169, nr. 37.
156 Hoofdlijnenakkoord 2024-2028, p. 19.
157 Zie verder Gijselaar 2021, p. 286-287.

De Urgenda-procedure zou er dus indirect aan kunnen bijdragen dat de wetgever terughoudend zal zijn met het opheffen van de immuniteit van overheidsorganen. Tegelijkertijd zou de manier waarop de Staat is omgegaan met de Urgenda-rechtspraak een goede aanleiding zijn om het debat over diens strafrechtelijke immuniteit te heropenen. Zoals werd omschreven in subparagraaf 2.3.4.2, valt er op de naleving van de Urgenda-uitspraken nogal wat af te dingen. Voor zover de Staat al voldeed aan het Urgenda-bevel, kwam dit grotendeels door de verminderde uitstoot als gevolg van maatregelen in het kader van de Corona-epidemie. In het jaar na het doeljaar van het Urgenda-arrest, werd het doel uit het arrest zelfs niet gehaald. Op basis van deze gang van zaken kan worden beargumenteerd dat een civielrechtelijke procedure klaarblijkelijk onvoldoende is om de Staat te dwingen tot een normconform klimaatbeleid. Dit zou reden kunnen zijn om andere juridische middelen, waaronder het strafrecht, te heroverwegen. Het strafrecht staat van oudsher te boek als een laatste redmiddel, dat bij uitstek geschikt is als andere juridische instrumenten geen soelaas bieden. In de Urgenda-zaak kan een voorbeeld worden gevonden van een niet-strafrechtelijke juridische procedure die blijkbaar onvoldoende krachtig bleek, en dus kan vragen om aanvullende middelen. Daarbij is dan wel relevant dat het civielrechtelijke pad in de Urgenda-procedure nog niet volledig is bewandeld. Urgenda heeft weliswaar gedreigd met een civiele zaak om naleving van het Urgenda-arrest te vorderen, maar heeft een dergelijke procedure nog niet geïnitieerd.[158] Het strafrecht zou ten opzichte van de Staat kunnen zorgen voor een expressieve vorm van normbevestiging, maar er kleven ook nadelen aan een strafrechtelijke procedure. Met een civiele procedure kunnen immers daadwerkelijke klimaatmaatregelen van de Staat worden afgedwongen. In het strafrecht zouden die mogelijkheden beperkt zijn, aangezien het Openbaar Ministerie louter gebruik kan maken van de mogelijkheden die de straffen en maatregelen van het strafrecht bieden. Bovendien zou zo'n strafrechtelijke procedure hoogstwaarschijnlijk tijdrovend zijn, zeker gezien enkele andere uitdagende vraagstukken die in het vervolg van dit hoofdstuk worden besproken.

Mochten de voornoemde initiatieven van Stoffer en de huidige coalitiepartners overigens daadwerkelijk leiden tot een inperking van de mogelijkheden van belangenorganisaties om civielrechtelijke procedures aanhangig te maken, dan zou dit kunnen leiden tot een toename aan strafrechtelijke initiatieven van dergelijke organisaties. Zij zijn immers in het leven geroepen om bepaalde belangen na te streven, en doen dat onder meer door middel van juridische instrumenten. Op dit moment lijken zij binnen het arsenaal aan die instrumenten het vaakst voor het civiele recht te kiezen, zo blijkt ook uit de klimaatprocedures van belangenorganisaties die in dit onderzoek werden omschreven. Mocht deze privaatrechtelijke route voor hen worden opgeheven of ingeperkt, dan zullen zij genoodzaakt zijn om over andere mogelijkheden na te denken

158 Heijkants & Mesters 2021.

om de belangen waarvoor zij in het leven zijn geroepen na te streven. Dit kan ertoe leiden dat zij niet-juridische middelen zullen overwegen, maar ook dat zij juridische paden buiten het civielrecht zullen verkennen. Het is goed voorstelbaar dat zij daardoor vaker zullen kiezen voor een aangifte en een eventuele daaropvolgende procedure op grond van artikel 12 Sv. Dit zou ook kunnen leiden tot een toename aan initiatieven waarmee belangenorganisaties de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen proberen te doorbreken.

Voor feitelijk leidinggevers binnen de overheid geldt dat zij in de meeste gevallen zullen kunnen terugvallen op strafrechtelijke immuniteit. Mogelijk kunnen zij wel worden aangesproken op grond van andere pleegvormen. Hun immuniteit wordt vrijwel unaniem onverenigbaar geacht met de rechtspraak van het EHRM. Mocht de overheid een strafrechtelijk handhaafbare norm overtreden, dan valt moeilijk uit te leggen waarom de leidinggevenden daaraan niet zouden kunnen worden bestraft. Indien zou worden getracht om een enkele politicus aan te spreken voor het nationale klimaatbeleid, dan zal dit mogelijk afstuiten op de beperkte rol van individuen binnen het gehele nationale klimaatbeleid. De meeste politici zullen slechts enkele jaren betrokken zijn bij een gedeelte van het beleid dat zorgt voor de totale Nederlandse broeikasgasuitstoot. De complexiteit van toerekening aan een bepaald persoon speelt te meer in een democratie, waar de verantwoordelijke overheidsfunctionarissen afhankelijk zijn van een electoraat dat, in ieder geval tot voor kort, niet heel enthousiast was over meer klimaatmaatregelen.[159] Zoals Tobback, de voormalige Minister van Leefmilieu van België, stelde: 'Bijna elke politicus weet wat hij moet doen om het klimaatprobleem aan te pakken. Er is alleen geen enkele politicus die weet hoe hij daarna nog moet verkozen raken.'[160] Hoewel het onwaarschijnlijk is dat hij zijn gehele verantwoordelijkheid op zijn electoraat kan afschuiven, draagt deze afhankelijkheid bij aan de complexiteit van de toerekening aan de politicus. Juist bij mitigatiebeleid zou het dan ook redelijker en kansrijker kunnen zijn om het overheidsorgaan in plaats van de overheidsfunctionaris verantwoordelijk te houden.

Er bestaan dus mogelijkheden om bedrijven en hun leidinggevers aan te spreken naar Nederlands strafrecht. Dit zou een belangrijke eerste stap kunnen zijn om het strafrecht een rol te laten spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Of zij daadwerkelijk aansprakelijk kunnen worden bevonden, zal afhangen van de omstandigheden van het geval en de strafbepaling in kwestie. Voor de invulling van die strafbepalingen zijn ook andere algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid van groot belang. Een aantal van die leerstukken komt in de onderstaande paragrafen aan bod. Eerst zal worden ingegaan op de strafrechtelijke regels van causaliteit.

159 Zie Fransen & Tielbeke 2020, p. 38-41 en Spier 2020, p. 44-45.
160 Fransen & Tielbeke 2020, p. 40.

4.3 CAUSALITEIT

4.3.1 Inleiding

Het tweede algemene leerstuk van strafrechtelijke aansprakelijkheid dat in dit hoofdstuk wordt besproken, is causaliteit. Dit is mogelijk een belangrijk leerstuk voor strafrechtelijke klimaatzaken, omdat causaliteit zowel voor het strafrecht als voor klimaatzaken van essentieel belang is. In het strafrecht is het intreden van een gevolg, dat door de dader is veroorzaakt, in veel gevallen een voorwaarde voor aansprakelijkheid. Het strafrecht bestaat namelijk grotendeels uit materiële delicten, waarbij een bepaald gevolg centraal staat. Het veroorzaken van een bepaald gevolg is met name in het commune strafrecht regelmatig zelfs 'de kern van het verwijt', aldus De Hullu en Van Kempen.[161] In veel gevallen is het gemakkelijk om een oorzakelijk verband aan te tonen tussen het gedrag van de verdachte en het gevolg dat hij daarmee heeft veroorzaakt. Dit is dan te beantwoorden door middel van 'common sense' of 'aan de hand van levenservaring'.[162] Het is, met andere woorden, veelal 'volstrekt helder wie het gevolg heeft veroorzaakt'.[163] Er doen zich echter ook situaties voor waarin zo'n oorzakelijk verband minder gemakkelijk te bewijzen is. Dit betreft met name gevallen waarin sprake is van een complexe causale keten met meerdere evenementen die invloed kunnen hebben gehad op de relevante uitkomst. De Nederlandse wetgever heeft in de wet en de wetsgeschiedenis slechts beperkte handvatten gegeven voor dergelijke gevallen. Uit de jurisprudentie volgen echter enkele uitgangspunten, die in dit hoofdstuk worden gebruiken om klimaatcausaliteit te beschouwen.

Tussen de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering is namelijk sprake van zo'n complexe causale keten. Causaliteitsvraagstukken staan dan ook vaak centraal in rechtszaken die om de opwarming van de aarde draaien. Er zullen maar weinig rechtbanken niet tot de vaststelling komen dat de uitstoot van broeikasgassen leidt tot klimaatverandering.[164] In rechtszaken zal dit echter vaak onvoldoende zijn, omdat het causaal verband voor veel juridische acties moet worden geïndividualiseerd naar de verweerder of gedaagde in kwestie. Zo'n geïndividualiseerd causaal verband blijkt in de praktijk niet gemakkelijk om vast te stellen. Causaliteit wordt in klimaatzaken dan ook wel omschreven als 'the main challenge',[165] 'often seen as the most serious obstacle to private law claims',[166] 'the ultimate issue any litigant will face in bringing a claim for damages',[167] 'one of the major hurdles in some forms of climate litiga-

161 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 198.
162 Keijzer 2012, nt. 2.
163 Witjens 2011a, p. 46.
164 Spier 2014, p. 11.
165 Gerhart 2009, p. 147.
166 Brunnée 2012, p. 33.
167 Reeves 2009, p. 496.

tion'[168] en 'the most significant challenge for climate change tort law suits'.[169] In de civielrechtelijke literatuur is vaak betwist of een causaal verband te construeren valt tussen de broeikasgasuitstoot van een enkel rechtssubject en klimaatschade. Anderen zijn hoopvoller over de constructie van een civiel causaal verband. Zo stelt Spier: 'Although those who believe that causation will turn out to be an insurmountable hurdle unquestionably have a point, I am inclined to believe that they may be unnecessarily pessimistic.'[170] Deze zaken en literatuur, veelal afkomstig uit het civielrecht, worden gebruikt om tot een analyse van het strafrecht te komen.

Er zijn tal van hypothetische klimaatstrafzaken te bedenken waarin vragen over causaliteit een cruciale rol zouden spelen. In het buitenland is ook een aantal keer aangifte gedaan op basis van materiële delicten in verband met klimaatverandering, waardoor het causaliteitsleerstuk waarschijnlijk volop in de aandacht zal komen te staan. Zo is tweemaal een aangifte ingediend tegen TotalEnergies op basis van levensdelicten. De eerste aanklacht werd in oktober 2023 door een aantal klimaatorganisaties ingediend. Zij verweten het oliebedrijf ook dat het door haar bijdrage aan klimaatverandering bepaalde eigendommen heeft vernield.[171] De tweede aangifte werd in mei 2024 gedaan door onder meer een Belgische jongen die bij een overstroming een vriendin verloor, welke volgens zijn aangifte werd veroorzaakt door klimaatverandering.[172] Naar aanleiding van deze aangiften is het aannemelijk dat Franse justitiële autoriteiten moeten beoordelen in hoeverre de uitstoot van TotalEnergies in causaal verband kan worden gebracht met de schade die in de aangiften centraal staat. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de causaliteitsvereisten uit het Nederlands strafrecht een mogelijkheid scheppen voor of in de weg staan aan een rol voor het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Over strafrechtelijke causaliteit en klimaatverandering is in de internationale rechtswetenschappelijke literatuur en jurisprudentie zeer weinig te vinden. Gallmetzer, een *appeals counsel* van het Office of the Prosecutor van de International Criminal Court, creëerde met een artikel uit 2017 een van de uitzonderingen:

> 'Even when emissions are not directly based on criminal conduct, they may be associated with crimes – such as corruption, trade violations, financial crimes or fraud – committed, for instance, in the context of extracting or trading fossil fuels or timber. Moreover, if there is a concrete causal link between a specific source of emissions and a harmful consequence – such as serious injury to body or physical

168 Benjamin & Seck, par. 1.
169 Kysar 2011, p. 29.
170 Spier 2014, p. 12.
171 Mandard & Mouterde 2023.
172 Van Gestel 2024.

> health or the destruction of property – this may constitute a crime. All these offences can be collectively referred to as climate crimes.'[173]

Gallmetzer lijkt in dit citaat de mogelijkheid te opperen van strafrechtelijke aansprakelijkheid door het leggen van een concreet causaal verband tussen een specifieke bron van broeikasgasemissies en schadelijke gevolgen. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre zo'n verband in het Nederlands strafrecht kan worden geconstrueerd. Aangezien zo weinig over dit onderwerp is geschreven, zal in deze paragraaf worden aangehaakt bij enkele meer algemene juridische onderwerpen om uiteindelijk te komen tot conclusies over dit specifieke onderwerp. Daarbij zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van overwegingen over klimaatcausaliteit uit internationale klimaatrechtszaken bij civiele rechters en mensenrechtenhoven. Hoewel dit soort rechtszaken een andersoortige grondslag hebben dan de strafrechtelijke kwesties die in dit onderzoek centraal staan, kunnen zij wel enig houvast bieden bij de invulling van de strafrechtelijke concepten die in dit hoofdstuk worden behandeld. De invulling van het causaliteitsleerstuk in deze andere rechtsgebieden vertoont namelijk een overlap met de causaliteitstoets uit het Nederlands strafrecht, zoals in deze paragraaf zal blijken.

Aangezien deze paragraaf zich op causaliteit richt, staan materiële delicten in het grootste deel van deze paragraaf centraal. Naast materiële delicten kent het strafrecht ook formele delicten, waarbij een bepaalde handeling voldoende is voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. In die gevallen is het voor aansprakelijkheid dus niet vereist dat een bepaald gevolg is ingetreden. Dit onderscheid tussen materiële en formele delicten hangt nauw samen met het verschil tussen krenkings- en gevaarzettingsdelicten. Krenkingsdelicten vereisen dat een bepaald rechtsgoed is beschadigd, terwijl voor een gevaarzettingsdelict voldoende is dat een gevaar voor een dergelijke beschadiging is veroorzaakt. Gevaarzettingsdelicten kunnen worden onderverdeeld in concrete en abstracte gevaarzettingsdelicten. De concrete vorm vereist voor aansprakelijkheid dat daadwerkelijk een gevaar voor een bepaald rechtsgoed is kan worden vastgesteld, terwijl voor abstracte gevaarzettingsdelicten voldoende is dat een bepaalde handeling is verricht die in algemene zin gevaar zou kunnen opleveren of aan een gevaar zou kunnen bijdragen. Het is voor abstracte gevaarzettingsdelicten niet vereist dat in het specifieke geval kan worden aangetoond dat daadwerkelijk een gevaar is ontstaan. Abstracte gevaarzettingsdelicten zijn dan ook formele delicten, terwijl concrete gevaarzettingsdelicten een materiëler karakter hebben.[174] Hoewel materiële delicten in deze paragraaf centraal staan, worden in dit hoofdstuk ook beide vormen van gevaarzettingsdelicten behandeld. Deze zouden namelijk van belang kunnen zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Zij vereisen immers geen of in

173 Gallmetzer 2017.
174 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 83-86.

mindere mate een causaal verband, wat een oplossing zou kunnen bieden voor de ingewikkelde causale relatie tussen de emissies van broeikasgassen en klimaatschade.

Deze paragraaf gaat ten eerste in op de algemene causaliteitsregels van het Nederlands strafrecht (subparagraaf 4.3.2), welke vervolgens worden toegepast op het oorzakelijk verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade (subparagraaf 4.3.3). Gezien de complexiteit van een direct causaal verband tussen bepaalde broeikasgasuitstoot en bepaalde klimaatschade, worden drie alternatieven onderzocht voor zo'n verband. In paragraaf 4.3.4.2 wordt geanalyseerd of de atmosfeer met een bepaald broeikasgaspercentage als zodanig als beschermd rechtsgoed zou kunnen worden aangemerkt. Subparagrafen 4.3.4.3 en 4.3.4.4 bevatten een analyse van respectievelijk abstracte en concrete gevaarzettingsdelicten. Op basis van deze drie alternatieven is het gemakkelijker om tot strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid te komen dan op basis van gevolgdelicten waarbij een rechtssubject op de consequenties van zijn uitstoot wordt aangesproken, zo zal blijken uit die subparagrafen. In deze alternatieve gevallen wordt een rechtssubject echter niet aangesproken voor het veroorzaken van bepaalde klimaatschade, hetgeen in veel gevallen tot een veroordeling van een mindere expressieve waarde zou zorgen. Deze en andere afwegingen rondom verschillende vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid komen ook in de betreffende subparagrafen ter sprake. Tot slot worden enkele afrondende beschouwingen gegeven over het onderwerp van deze paragraaf. Voor een goed begrip van de onderwerpen die in deze paragraaf centraal staan is enige achtergrond over klimaatschade in het licht van het strafrechtelijk schadebeginsel, zoals omschreven in paragraaf 2.5, van belang.

4.3.2 Causaliteit naar Nederlands strafrecht

4.3.2.1 Inleiding

Bij causaliteit gaat het om 'het selecteren van een strafrechtelijk relevante oorzaak uit de omvangrijke groep feitelijk onmisbare voorwaarden'.[175] In de rechtspraktijk van de meeste jurisdicties worden analyses van causaliteit in twee stappen uitgevoerd. Ten eerste moet worden vastgesteld of sprake is van een feitelijk verband tussen de beweerde oorzaak en het beweerde gevolg, waarbij in de meeste rechtsstelsels de theorie van *condicio sine qua non* als uitgangspunt geldt.[176] Deze theorie houdt in dat de gedraging een 'onmisbare, noodzakelijke voorwaarde' moet zijn voor het relevante gevolg.[177] Om te bepalen of hiervan sprake is, kan de theorie van het rechtmatig alternatief

175 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 200.
176 Witjens 2011b, p. 840.
177 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 199-200.

worden gebruikt. Deze houdt in dat het strafrechtelijk relevante gedrag wordt weggedacht en wordt vervangen door rechtmatig gedrag. Als de schade zich ook zou hebben voorgedaan zonder de eerstgenoemde gedraging, dan is geen sprake van een *condicio sine qua non*-verband.[178] Doorgaans is bij de beantwoording van die vraag niet aan twijfel onderhevig dat de gedraging van de verdachte een noodzakelijke factor is geweest voor het ingetreden gevolg. Daarmee staat het *condicio sine qua non*-verband in de meeste strafzaken vast.[179]

Condicio sine qua non is op zichzelf echter ontoereikend om causaliteit vast te stellen; de causale keten kan in dat geval immers eindeloos worden opgerekt. Aangezien theoretisch gezien oneindig veel feiten in een *condicio sine qua non*-verband staan tot iedere vorm van schade, kan deze theorie nooit als de enige voorwaarde voor strafrechtelijke aansprakelijkheid functioneren.[180] Daarom heeft deze theorie aanvulling nodig om uit deze eindeloze hoeveelheid factoren gedragingen te kiezen die als redelijk toe te rekenen kunnen worden aangemerkt.[181] Na het vaststellen van een *condicio sine qua non*-verband moet daarom worden vastgesteld welke gedraging op basis van beleid zou moeten worden toegerekend.[182] Dat is de tweede stap die in een juridische causaliteitsanalyse moet worden gemaakt. Juridische causaliteit is daarmee gebaseerd op wetenschappelijke causaliteit die vervolgens wordt aangepast voor juridisch gebruik.[183] Deze twee stappen zijn ook terug te zijn in de Nederlandse causaliteitsleer. Er wordt overigens al geruime tijd aangenomen dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn op het uitgangspunt dat *condicio sine qua non* als ondergrens geldt. Ook dat is in het Nederlands recht terug te zien, zoals later in deze paragraaf zal worden besproken.[184]

In deze paragraaf zal de invulling van het causaliteitsvereiste naar Nederlands strafrecht worden toegelicht. Daarbij wordt louter stilgestaan bij de belangrijkste rechtsregels van dit leerstuk en de onderdelen van de Nederlandse causaliteitsbenadering die het meest relevant zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Het is niet de bedoeling van deze paragraaf om een historisch overzicht of uitputtend overzicht van causaliteit in het Nederlands strafrecht te geven. Over deze onderwerpen zijn reeds enkele uitgebreide overzichten verschenen.[185] Ook een uitgebreide rechtsfilosofische achtergrond van causali-

178 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 442.
179 Hoewel *condicio sine qua non* in de meeste jurisdicties wordt gehanteerd, bestaan ook andere causaliteitstheorieën, zie De Hullu & Van Kempen 2024, p. 199-202.
180 De Jong & Sikkema 2016, p. 837. Zie bijv. ook Puppe 2013, p.69-74 en Machielse 2014, p. 213-214.
181 De Jong & Sikkema 2016, p. 836.
182 Witjens 2014, p. 165.
183 Witjens 2014, p. 170.
184 Witjens 2014, p. 843.
185 Zie bijv. Machielse 2014 en Witjens 2011a.

teit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, al komen verderop in dit hoofdstuk wel enkele visies uit dat wetenschapsgebied naar voren.

4.3.2.2 De leer van de redelijke toerekening

Bij de strafrechtelijke causaliteit staat de vraag centraal of een bepaald gevolg aan de verdachte kan worden toegerekend. Dit is met name lastig te bepalen in gevallen waarin meerdere oorzaken aan te wijzen zijn voor een ingetreden gevolg. Dergelijke gevallen hebben in de Nederlandse strafrechtpraktijk vaak geleid tot vragen over hoe causaliteit moet worden ingevuld.[186] Het Nederlands strafrecht is voor de beantwoording van causaliteitsvragen uiteindelijk gekomen tot de leer van de redelijke toerekening. Deze stamt uit het privaatrecht en werd in 1978 door de strafkamer van de Hoge Raad aanvaard in het Letale longembolie-arrest.[187] Dat arrest ging over een strafrechtelijk onderzoek naar een onvoorzichtige autobestuurder, door wiens toedoen de inzittende van een andere auto met verwondingen in het ziekenhuis belandde. De verwondingen die de inzittende opliep waren ernstig, maar zouden niet noodzakelijkerwijs tot de dood hebben geleid. Deze inzittende overleed uiteindelijk aan een longembolie die hij waarschijnlijk kreeg als verwikkeling van het oplopen van de letsels en de daardoor noodzakelijke bedrust. Het Hof Leeuwarden stelt vast dat de dood aan het gedrag van de onvoorzichtige autobestuurder is te wijten. Daaropvolgend gaat de verdachte in cassatie, waarbij namens hem wordt betoogd dat onvoldoende causaal verband bestaat tussen het gedrag van de verdachte en de dood van de inzittende. De Hoge Raad overweegt naar aanleiding van dat middel 'dat dit betoog niet opgaat omdat het optreden van letale longembolie na als gevolg van een botsing bekomen letsels als voormeld niet van zodanige aard is dat het overlijden van het slachtoffer redelijkerwijze niet meer als gevolg van de botsing aan de dader zou kunnen worden toegerekend.'[188]

Met deze overweging werd de leer van de redelijke toerekening de heersende causaliteitsleer van het gehele Nederlands strafrecht. Deze leer is inmiddels vaste jurisprudentie en houdt in dat het gevolg aan de verdachte kan worden toegerekend als dit redelijk is. Dit is een zeer open norm, die al vrij snel op veel kritiek kon rekenen. De theorie biedt immers alleen een uitgangspunt en maakt niet duidelijk wanneer en waarom toerekening in een bepaald geval redelijk is.[189] Het criterium is om die reden wel 'onbegrensd en nietszeggend' genoemd.[190] De omstandigheden van het geval spelen een belangrijke rol

186 Zie Machielse 2014 voor een historische achtergrond.
187 HR 12 september 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC2616 (*Letale longembolie*).
188 HR 12 september 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC2616 (*Letale longembolie*). Zie ook Machielse 2014, p. 203 en Rozemond 2024, p. 873-875.
189 Witjens 2011a, p. 46, Machielse 2014, p. 207 en Rozemond 2024.
190 Aangehaald in Machielse 2014, p. 207.

bij het bepalen of een gevolg redelijkerwijs aan de verdachte kan worden toegerekend. 'Dat komt de rechtvaardigheid van het resultaat meer ten goede dan de voorspelbaarheid van de rechtspraak', aldus De Hullu en Van Kempen.[191] De leer van de redelijke toerekening zorgt dus voor openheid, en in de literatuur wordt weleens tot scherpere regels opgeroepen.[192] Het is tegelijkertijd de vraag of een ander werkbaar criterium mogelijk zou zijn. Voorafgaand aan het aannemen van de leer van de redelijke toerekening door de Hoge Raad waren er slechts 'vele vruchteloze pogingen om een eenduidige en sluitende definitie voor het begrip 'strafrechtelijk relevante causaliteit' te ontwikkelen.'[193] Andere causaliteitstheorieën dan de leer van de redelijke toerekening lijken ook allemaal te leiden tot een behoorlijke hoeveelheid openheid.[194] Hoewel het lastig is om met een handzamer uitgangspunt te komen dan de leer van de redelijke toerekening, is het wel wenselijk om concretere aanknopingspunten te formuleren om die leer mee in te vullen.[195] Dit soort aanknopingspunten zijn ook enigszins in de jurisprudentie te vinden, zoals verderop in deze paragraaf zal worden toegelicht.

Voor de leer van de redelijke toerekening is het dus niet noodzakelijk dat een direct causaal verband tussen de gedraging van de verdachte en de veroorzaakte schade kan worden aangetoond. Ook ingewikkeldere causale ketens kunnen tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Dit blijkt naast het Letale longembolie-arrest ook uit andere uitspraken van de Hoge Raad. In het Aortaperforatie uit 1980 ging het bijvoorbeeld om een man die door de verdachte met een mes in zijn maagwand en aorta werd gestoken. De behandeld arts hechtte de maagwand, maar zag de wond aan de aorta over het hoofd. Deze medische omissie droeg bij een het overlijden van de man, maar stond volgens de Hoge Raad niet in de weg aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachte.[196] Daarbij lijkt een belangrijke rol te spelen dat een *condicio sine qua non*-verband kan worden aangetoond tussen de gedraging van de verdachte en het strafrechtelijk relevante gevolg. In voorkomende gevallen lijkt de Hoge Raad bereid om het redelijkheidscriterium voor causaliteit ruim uit te leggen. Dat blijkt met name uit gevallen waarin de *condicio sine qua non*-theorie als ondergrens voor toerekening door de Hoge Raad werd losgelaten. Dergelijke gevallen zijn voor het onderwerp van dit onderzoek van aanzienlijk belang. Deze theorie speelt namelijk een belangrijke rol in discussies over klimaatcausaliteit, zoals hierna zal blijken.

Geruime tijd werd in de rechtspraak en de rechtswetenschappelijke literatuur aangenomen dat *condicio sine qua non* een absolute ondergrens voor

191 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 207.
192 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 211-213.
193 Kwakman 2010, p. 148.
194 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 211-213.
195 Vgl. Rozemond 2024, p. 877.
196 HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7087 (*Aortaperforatie*).

toerekening was. Zonder overtuigend bewijs van *condicio sine qua non* zou dan nooit strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen ontstaan.[197] De Hoge Raad bepaalde onder andere in het Groninger HIV-arrest echter dat ook zonder een aantoonbaar *condicio sine qua non*-verband sprake kan zijn van een redelijke toerekening. De feiten van die zaak draaien kortgezegd om seksfeesten waarbij gedrogeerde bezoekers met HIV-besmet bloed werden geïnjecteerd. In de zaak lag de vraag voor of een strafrechtelijk relevant causaal verband kon worden vastgesteld tussen de injecties en de HIV-besmetting van die bezoekers. Zij hadden immers ook onbeschermde seks met personen waarvan het aannemelijk was dat zij met HIV besmet waren. Uit het arrest van de Hoge Raad volgt dat onomstotelijk bewijs van *conditio sine qua non* niet is vereist in gevallen waarin het gedrag een onmisbare schakel kan zijn geweest en het heel aannemelijk is dat het gevolg erdoor is veroorzaakt. Hierna zal een behoorlijk gedeelte van dit arrest worden geciteerd, omdat het een goede uiteenzetting bevat van de causaliteitsleer in het Nederlands strafrecht en het relevant is voor mijn volgende subparagraaf:

> 'In meer uitzonderlijke gevallen kan niet zonder meer worden vastgesteld dat een gedraging van de verdachte in de keten van gebeurtenissen een noodzakelijke factor is geweest voor het ingetreden gevolg. De onderhavige zaak is zo'n uitzonderlijk geval omdat niet kan worden uitgesloten dat het intreden van het gevolg (de besmetting van de aangevers met hiv), onafhankelijk van de gedragingen van de verdachte, alleen door gedragingen van derden is veroorzaakt.
> Een dergelijke onzekerheid behoeft niet per se te leiden tot het oordeel dat het gevolg reeds daarom niet meer redelijkerwijs aan (een gedraging van) de verdachte kan worden toegerekend. In eerdere rechtspraak is onder meer beslist dat in dit verband van belang kan zijn in hoeverre de verdachte met zijn gedragingen de kans op het intreden van het gevolg heeft verhoogd [...], dat enerzijds bepaald meer moet worden vastgesteld dan dat niet kan worden uitgesloten dat het gevolg door de gedraging is veroorzaakt [...], maar dat anderzijds aan het aannemen van het causaal verband niet in de weg behoeft te staan een hoogst onwaarschijnlijke mogelijkheid dat een andere omstandigheid die geen verband houdt met de gedraging van de verdachte tot het gevolg heeft geleid [...] of dat niet geheel kan worden uitgesloten dat latere handelingen van derden mede hebben geleid tot het gevolg [...].
> Het bovenstaande komt erop neer dat in gevallen als de onderhavige voor het redelijkerwijs toerekenen van het gevolg aan (een gedraging van) de verdachte ten minste is vereist dat wordt vastgesteld dat dit gedrag een onmisbare schakel kan hebben gevormd in de gebeurtenissen die tot het gevolg hebben geleid, alsmede dat ook aannemelijk is dat het gevolg met een aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid door de gedraging van de verdachte is veroorzaakt. Of en wanneer sprake is van een dergelijke aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid, zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Bij de beoordeling daarvan kan als hulpmiddel dienen of in de gegeven omstandigheden de gedraging van de verdach-

197 Zie Machielse 2014, p. 208.

> te naar haar aard geschikt is om dat gevolg teweeg te brengen en bovendien naar ervaringsregels van dien aard is dat zij het vermoeden wettigt dat deze heeft geleid tot het intreden van het gevolg [...]. Daarbij kan ook worden betrokken in hoeverre aannemelijk is geworden dat ten verwere gestelde andere, niet aan de gedraging van de verdachte gerelateerde oorzaken hoogstwaarschijnlijk niet tot dat gevolg hebben geleid.
> In dit verband verdient nog opmerking dat onzekerheid over het noodzakelijke oorzakelijke verband tussen de gedraging van de verdachte en het voltooide delict in het algemeen niet in de weg zal staan aan het aannemen van een poging tot het desbetreffende misdrijf. Dat het intreden van het gevolg mogelijkerwijs niet is veroorzaakt door de gedraging van de verdachte komt overeen met het wezen van een strafbare poging. Dat de mogelijkheid niet is uitgesloten dat het gevolg wel daadwerkelijk is veroorzaakt door de gedraging van de verdachte, behoeft aan een bewezenverklaring van een poging tot dat misdrijf niet in de weg te staan, nu voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van een poging geen wettelijk vereiste is dat wordt vastgesteld dat de uitvoering van het misdrijf niet door de verdachte is voltooid.'[198]

De zaak ging vervolgens terug naar het Hof Arnhem. In zijn arrest overwoog dat Hof dat geen strafrechtelijk causaal verband kon worden vastgesteld tussen de injecties en de HIV-besmetting. Daar legt het Hof onder meer de volgende beredenering aan ten grondslag:

> 'Op basis van hetgeen het hof hierboven heeft overwogen, is het hof van oordeel dat niet hoogstonwaarschijnlijk is dat het bij aangevers geconstateerde zwaar lichamelijk letsel, te weten de HIV-besmetting, is veroorzaakt door een ander dan verdachte of zijn medeverdachten en op een andere wijze dan in de tenlastelegging is verwoord, zoals het hebben van onbeschermde seks door iemand die met HIV is besmet. Daarmee wordt de vraag of aannemelijk is dat het gevolg met een aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid door de gedraging van de verdachte is veroorzaakt, ontkennend beantwoord.
> Met de rechtbank is het hof van oordeel dat op het moment dat de tenlastegelegde gedragingen werden gepleegd niet uitgesloten kan worden dat de aangevers mogelijk reeds (enige of korte tijd tevoren) waren besmet met een virusvariant uit hetzelfde cluster door een ander dan verdachte(n), dan wel kort daarna zijn besmet (nu ook een injectie niet in alle gevallen tot een besmetting hoeft te leiden).'[199]

De Jong en Sikkema concluderen uit het Groninger HIV-arrest van de Hoge Raad dat hiermee twee bewijsregimes voor causaliteit lijken te bestaan. Ten eerste zijn er gevallen waarin niet aan twijfel onderhevig is dat de gedraging van de verdachte een noodzakelijke schakel is geweest voor het ingetreden gevolg. In die gevallen kan een *condicio sine qua non*-verband worden bewezen

198 HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6362 (*Groninger HIV*). Voor een analyse van deze overwegingen, zie Machielse 2014, p. 211.

199 Hof Arnhem 29 november 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BY4622 (*Groninger HIV*).

en gaat het vervolgens met name om de vraag of het gevolg ook redelijkerwijs aan de verdachte kan worden toegerekend. Het tweede bewijsregime draait om gevallen waarin *condicio sine qua non* niet kan worden bewezen, maar toch sprake kan zijn van een redelijke toerekening van de gevolgen. In die gevallen moet dan in de eerste plaats kunnen worden bewezen dat het gedrag van de verdachte een noodzakelijke schakel kan hebben gevormd in de gebeurtenissen die tot het gevolg hebben geleid. In de tweede plaats moet het aannemelijk zijn dat het gevolg met een aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid door de gedraging van de verdachte is veroorzaakt.[200] Witjens concludeert terecht uit het gedeelte van deze overweging over 'aanzienlijke mate' dat 'enige onduidelijkheid' over het causale verband mag bestaan. Normatieve overwegingen kunnen volgens hem mede bepalen hoeveel onzekerheid over het empirische bewijs voor het causale verband toelaatbaar is.[201]

De leer van de redelijke toerekening is een typisch Nederlandse leer. Andere landen kennen ook een causaliteitstheorie, maar *condicio sine qua non* vormt vrijwel altijd de boventoon. Het Belgisch strafrecht gebruikt voor vraagstukken over causaliteit bijvoorbeeld de equivalentietheorie. Volgens die theorie komen alle handelingen die een noodzakelijke voorwaarde waren voor de schade in kwestie in aanmerking voor aansprakelijkheid. Al deze handelingen zijn daarmee equivalent. In de Belgische literatuur wordt opgemerkt dat hun theorie zich daarmee onderscheidt van de theorieën van veel andere landen. Waar in de meeste landen wordt uitgegaan van een tweestappenmethode, waarbij eerst de feitelijke causaliteit wordt vastgesteld en daarna de juridische causaliteit, worden deze stappen in België in één keer genomen. 'Nu al deze voorwaarden noodzakelijk zijn voor het schadegeval, worden zij geacht een gelijke of equivalente rol te hebben gespeeld, vandaar de naam equivalentietheorie.'[202] Dit zorgde er bijvoorbeeld voor dat een onvoorzichtige vrachtwagenchauffeur aansprakelijk werd gesteld voor de HIV-besmetting door een bloedtransfusie, die een automobilist die hij aanreed in het ziekenhuis moest ondergaan als gevolg van die aanrijding.[203] Ook onvoorzienbare gevolgen kunnen op basis van de equivalentietheorie dus vrij gemakkelijk worden toegerekend.[204]

Op het eerst gezicht lijkt dit me een wat eigenaardige causaliteitstheorie voor toerekening in het strafrecht. Aangezien geen onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte oorzaken en voorzienbare en onvoorzienbare gevolgen, kan wel erg veel gedrag voor toerekening in aanmerking komen. De ouders van een moordenaar zouden op basis van deze theorie voor de moord kunnen worden aangesproken, omdat zonder de verwekking van hun

200 De Jong & Sikkema 2016, p. 833.
201 Witjens 2012. Vgl. Simester 2021, p. 96.
202 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 436. Zie ook Rozie & Vansweevelt 2014b, p. 110.
203 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 436.
204 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 436.

kind geen moord had plaatsgevonden. Nu zal een veroordeling van die ouders niet zo'n vaart lopen, al is het maar vanwege de subjectieve bestanddelen die niet kunnen worden vervuld, maar het lijkt wat eigenaardig om hun gedrag in een strafrechtelijk causaal verband te plaatsen in relatie tot het delict in kwestie. Desalniettemin lijkt dit vaste jurisprudentie in België. In de Belgische literatuur wordt erkend dat het 'de ruimste causaliteitstheorie' en 'de meest slachtoffervriendelijke leer' is.[205] Een voordeel van deze theorie is dat zij enkel een feitelijke vaststelling vereist, zonder subjectieve of redelijke beoordeling. Dit komt de rechtszekerheid ten goede.[206] Tegelijkertijd zorgt het voor weinig rechterlijke beoordelingsvrijheid.[207] De Belgische strafrechter accepteert wel uitzonderingen en temperingen op de equivalentietheorie, om al te verregaande aansprakelijkheid te voorkomen.[208]

4.3.2.3 Afrondende beschouwingen

In deze paragraaf werden de algemene causaliteitsregels uit het Nederlands strafrecht omschreven. In beginsel geldt *condicio sine qua non* als ondergrens voor het vaststellen van een causaal verband. Dat betekent dat de gedraging van de verdachte een noodzakelijke schakel moet zijn geweest voor het strafrechtelijk relevante gevolg. Deze theorie vereist echter geen direct causaal verband. Ook ingewikkeldere causale ketens kunnen tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Er is bovendien juridische ruimte voor uitzonderingen op het uitgangspunt dat *condicio sine qua non* als ondergrens geldt. Het is echter onduidelijk hoe groot die ruimte precies is, al volgen uit de voornoemde jurisprudentie enkele handvatten.[209] Met het Groninger HIV-arrest heeft de Hoge Raad het uitgangspunt verlaten dat strafrechtelijk relevante causaliteit altijd een *condicio sine qua non*-verband vereist. In de literatuur is sindsdien ook wel betwijfeld wat überhaupt nog de waarde is van *condicio sine qua non* in de Nederlandse causaliteitsleer.[210] De regels omtrent strafrechtelijke causaliteit blijven dan ook onderwerp van debat. De leer van de redelijke toerekening lijkt op het eerste gezicht een dusdanig open norm dat deze veel ruimte biedt om ook nieuwe en complexe causale verbanden te leggen. Tegelijkertijd heeft de Hoge Raad wel enkele beoordelingspunten gegeven om causaliteit in de praktijk mee te beoordelen. Die handvatten zijn van belang voor een strafrechtelijke benadering van klimaatschade.

---

205 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 437 en Rozie & Vansweevelt 2014b, p. 111.
206 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 437.
207 Rozie & Vansweevelt 2014a, p. 437.
208 Rozie & Vansweevelt 2014b, p. 112.
209 Keijzer 2012, nt. 5.
210 Zie bijv. Keijzer 2012, Kwakman 2010b en Machielse 2014, p. 214.

4.3.3 Toerekening van klimaatschade op basis van de leer van de redelijke toerekening

4.3.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf werden de belangrijkste causaliteitsregels van het Nederlands strafrecht omschreven. Zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds ter sprake kwam, is causaliteit een heet hangijzer in veel klimaatrechtszaken. Sterker nog, in een groot deel van die zaken is causaliteit het belangrijkste twistpunt. In deze paragraaf zal worden geanalyseerd hoe het verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade zich verhoudt tot de Nederlandse strafrechtelijke causaliteitsleer. Het zal niet al te uitdagend zijn om overtuigend, in de zin van artikel 350 Sv, aan te tonen dat gevaarlijke klimaatverandering bestaat en dat deze door de mens wordt veroorzaakt (zie verder paragraaf 2.2). Het verbinden van de broeikasgasuitstoot van een bepaalde partij als oorzaak met bepaalde klimaatschade, zoals de beschadiging van een goed of letsel van een persoon, als gevolg is echter aanzienlijk veeleisender. Een dergelijke specificering van deze uitstoot en schade is noodzakelijk om te komen tot de strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid van een bepaalde partij voor de gevolgen van haar broeikasgasemissies. Dit komt onder meer voort uit artikel 261 Sv, op basis waarvan een dagvaarding voldoende concreet moet omschrijven van welke feiten de verdachte wordt beschuldigd. Hierbij moet worden opgemerkt dat een dergelijke concretisering van de schade in mindere mate is vereist als gebruik zou worden gemaakt van gevaarzettingsdelicten in plaats van krenkingsdelicten. Dit alternatief wordt verderop in deze paragraaf verder geanalyseerd.

Deze subparagraaf vangt aan met een opsomming van de factoren die bijdragen aan de complexiteit van het vaststellen van een juridisch causaal verband tussen de broeikasgasuitstoot van een bepaalde partij en gespecificeerde klimaatschade (subparagraaf 4.3.3.2). Deze opsomming is samengesteld op basis van internationale klimaatrechtszaken en rechtswetenschappelijke literatuur. Deze zaken en publicaties hebben met name betrekking op het privaatrecht en op mensenrechten, waardoor hun juridische overwegingen niet zonder meer kunnen worden toegepast op het rechtsgebied dat in dit onderzoek centraal staat. Zij kunnen echter wel een duiding geven van de complexiteiten rondom klimaatcausaliteit. Bovendien zijn er grote gelijkenissen tussen het feitelijke causale verband dat moet worden vastgesteld en de causaliteitsleer van de verschillende rechtsgebieden. In subparagraaf 4.3.3.3 wordt de leer van de redelijke toerekening van het Nederlands strafrecht toegepast op deze complexiteiten, om na te gaan of een gespecificeerd causaal verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade op basis van die leer valt te construeren. Tot slot wordt een blik op de toekomst geworpen. De wetenschap voor het aantonen van de oorzaken van specifieke klimaatschade ontwikkelt

zich namelijk in rap tempo. Dit zou in de toekomst kunnen leiden tot andere conclusies voor wat betreft de centrale vraag van deze paragraaf.

4.3.3.2 Factoren die bijdragen aan de complexiteit van klimaatcausaliteit

Het is uitdagend om een causaal verband vast te stellen tussen de broeikasgasemissies van een bepaald rechtssubject en bepaalde klimaatschade. In het kader van dit onderzoek zijn de belangrijkste redenen hiervoor geïdentificeerd. Deze analyse is uitgevoerd op basis van internationale jurisprudentie en rechtswetenschappelijke literatuur op het gebied van het klimaatrecht. De ingewikkelde causale relatie tussen gespecificeerde uitstoot en klimaatschade blijkt uiteenlopende oorzaken te hebben, te weten de feiten dat (i) een grote hoeveelheid partijen broeikasgassen emitteert; (ii) broeikasgassen geruime tijd in de atmosfeer blijven; (iii) broeikasgassen zich in de atmosfeer met elkaar vermengen; (iv) de weersomstandigheden die klimaatverandering veroorzaakt ook van nature voorkomen; (v) het klimaatsysteem uiterst complex is; en (vi) de uitstoot waarmee een bepaald rechtssubject wordt geassocieerd waarschijnlijk deels irrelevant is voor een strafrechtelijke causaliteitsanalyse. In de onderstaande alinea's worden deze factoren achtereenvolgens besproken. Daarbij wordt teruggegrepen op paragraaf 2.2, waarin de feiten rondom de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering uiteen werden gezet. De onderstaande alinea's moeten dan ook in samenhang met die paragraaf worden gelezen.

Klimaatverandering wordt veroorzaakt door een extreme vorm van cumulatieve causaliteit. Broeikasgassen worden door een grote hoeveelheid partijen uitgestoten, waardoor het aandeel van een enkel rechtssubject beperkt is ten opzichte van veel andere gedragingen die voor strafrechtelijk relevante schade zorgen. Als uitstoters in civiele klimaatrechtszaken worden aangesproken, verdedigen zij zich dan ook vaak door te stellen dat hun uitstoot slechts een 'drop in the ocean' is, en dat klimaatschade als een 'death by a thousand cuts' is.[211] In het verlengde hiervan ligt dat klimaatverandering vaak als een 'tragedy of the commons' wordt aangemerkt. Van der Wilt spreekt in dit kader van een 'landschap van ontelbare medeplichtigen die ieder op zich een miniscule bijdrage leveren aan de sluimerende ecologische rampen'.[212] Zelfs de bedrijven met wier activiteiten de meeste historische broeikasgasuitstoot is gemoeid, leveren slechts een vrij beperkt percentage van de totale hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen. Het Carbon Disclosure Project becijferde in 2017 aan welke bedrijven de wereldwijde broeikasgasemissies tussen 1988 en 2015 kunnen worden toegerekend. Uit hun analyse bleken China Coal, Aramco en Gazprom de grootste bijdrage aan klimaatverandering te hebben geleverd, met respectievelijk 14,3, 4,5 en 3,9 procent van de totale mondiale uitstoot.

---

211 Peel 2011, p. 16-17. Zie ook Kysar 2011, p. 35-38 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*), par. 408 en 444.

212 Van der Wilt 2021a, p. 269. Zie ook Van der Wilt 2021a, p. 272-273.

Daarin zijn emissies uit Scope 1 en Scope 3 meegenomen.[213] Zelfs ten aanzien van deze ondernemingen is het zeer moeilijk om aan te tonen welke klimaatschade zij precies hebben veroorzaakt.[214] Van der Wilt vraagt zich om die reden in het kader van het internationaal strafrecht af of het 'wel helemaal eerlijk' is om enkele specifieke partijen strafrechtelijk aan te spreken voor hun rol bij het veroorzaken van klimaatverandering.[215] Ook is de vraag in hoeverre in Nederland rechtsmacht zou bestaan om deze grootste uitstoters te vervolgen, zoals later in dit hoofdstuk zal worden toegelicht.

Een tweede factor die een rol speelt bij de complexiteit van klimaatcausaliteit is dat veel broeikasgassen, waaronder koolstofdioxide, een geruime tijd in de atmosfeer blijven nadat zij zijn geëmitteerd. Bepaalde broeikasgassen blijven wel honderden jaren in de lucht. Dit doet het aantal partijen toenemen wiens uitstoot relevant is voor klimaatschade die nu ontstaat of in de toekomst zal ontstaan. Ook de uitstoot van geruime tijd geleden kan daardoor immers bijdragen aan klimaatschade die in het heden ontstaat. Hierdoor wordt de totale relevante uitstoot voor klimaatschade nog groter en het aandeel in dat geheel voor veel bedrijven nog kleiner. Aangezien dit voor de meeste bedrijven zorgt voor een verdere vermindering van hun aandeel, leidt dit tot een verdere bemoeilijking van de toerekening van klimaatschade aan een bepaalde partij. Hoe kleiner het aandeel per uitstoter, hoe moeilijker het immers is om aan te tonen dat hun uitstoot tot schade heeft geleid.[216] Voor sommige bedrijven geldt echter dat zij al zeer lange tijd activiteiten ontplooien die direct of indirect voor emissies van broeikasgassen zorgen. In die gevallen is het juist zo dat de lange levensduur van broeikasgassen ervoor zorgt dat veel van hun historische uitstoot relevant kan blijven voor een strafrechtelijke causaliteitsanalyse. Hun relatieve aandeel in de totale mondiale uitstoot wordt juist groter doordat ook hun historische emissies relevant zijn.

Een derde punt dat bijdraagt aan de moeilijkheid van het toerekenen van klimaatschade aan een enkele uitstoter, is de *life cycle* van broeikasgassen. Het is op basis van de huidige stand van de klimaatwetenschap namelijk onmogelijk om broeikasgassen te herleiden naar specifieke uitstoters. Dit komt mede doordat deze gassen zich eenmaal uitgestoten vermengen met de andere broeikasgassen in de gehele atmosfeer.[217] De moleculaire samenstelling van koolstofdioxide, en die van andere broeikasgassen, is identiek, waardoor zij niet zijn te koppelen aan een specifieke uitstoter.[218] In de Amerikaanse literatuur wordt een voorbeeld aangehaald: 'For example, if [a] hypothetical coal plant in Ohio released carbon dioxide ten years ago, we cannot identify with

213 Carbon Disclosure Project 2017, p. 14.
214 Kysar 2011, p. 38.
215 Van der Wilt 2021a, p. 269. Zie verder Van der Wilt 2023.
216 Benjamin & Seck 2024, par. 1.1.
217 Case 2011, p. 289-290.
218 Case 2011, p. 289-290.

any certainty where along their lifecycles those emissions are, and consequently, what portion of those emissions remain in the atmosphere.'[219] Zou dit niet het geval zijn, dan zou bijvoorbeeld op de plaats waar klimaatschade zich voordoet kunnen worden getest wiens broeikasgassen zich in de buurt van die plaats in de atmosfeer begeven. Dit is door deze vermenging echter onmogelijk. Er is daarom niet sprake van een duidelijke 'action area' zoals bij andere soorten milieubeschadiging het geval is, zoals bij de klassieke vormen van de vervuiling van de bodem, de lucht of het oppervlaktewater. De schade doet zich immers niet zonder meer voor bij de bron, maar kan door deze mondiale vermenging zelfs gevolgen hebben aan de andere kant van de wereld.[220]

Een ander feit dat vaak wordt aangehaald in discussies over klimaatcausaliteit is dat veel van de soorten schadeveroorzakende weersomstandigheden die klimaatverandering teweegbrengt ook zonder broeikasgasuitstoot voorkomen. De emissies van broeikasgassen vergroten de kans op en verhevigen deze weersomstandigheden, maar klimaatverandering zorgt over het algemeen niet voor weersomstandigheden die nog niet bestonden voordat de mens op grote schaal broeikasgassen ging emitteren. Extreme weersomstandigheden vinden veelal plaats door een combinatie van de verhoogde concentratie broeikasgassen in de atmosfeer en een reeds bestaande kans op dat soort weersomstandigheden. Dit bemoeilijkt het identificeren van de precieze klimaatgevolgen van broeikasgasuitstoot.[221] De schade wordt immers niet veroorzaakt door unieke gebeurtenissen die alleen door deze uitstoot kunnen plaatsvinden. Het blijft daardoor in veel gevallen vooralsnog een kansberekening om aan te tonen in hoeverre de omstandigheden zich ook zonder klimaatverandering hadden voorgedaan. Daarbij ligt de uitdaging om gevolgen door menselijke invloeden te isoleren van omstandigheden die ook zonder de mens hadden plaatsgevonden. Deze wetenschap ontwikkelt zich echter in rap tempo, zoals verderop in deze paragraaf zal worden besproken.

Een vijfde factor die het vaststellen van een causaal verband in dit kader bemoeilijkt, is de grote complexiteit van het klimaatsysteem. Tussen broeikasgasuitstoot en de gevolgen ervan die klimaatschade veroorzaken, zitten veel schakels. Over het algemeen is het vaststellen van een causaal verband moeilijker zodra een causale keten meer schakels heeft.[222] Ook het IPCC staat in zijn rapporten uitgebreid stil bij het causaal verband tussen uitstoot en schade. Het volgende citaat uit een van die rapporten duidt die complexe causale keten:

> 'Many processes and interactions in the climate system are non-linear. That means that there is no simple proportional relation between cause and effect. A complex,

219 Gerhart 2009, p. 189.
220 Gardiner & Weisbach 2016, p. 16.
221 Stuart-Smith e.a. 2021, p. 652 en Kysar 2011, p. 31.
222 Zie bijv. Peel 2011, p. 21.

> non-linear system may display what is technically called chaotic behaviour. This means that the behaviour of the system is critically dependent on very small changes of the initial conditions. This does not imply, however, that the behaviour of non-linear chaotic systems is entirely unpredictable, contrary to what is meant by "chaotic" in colloquial language. It has, however, consequences for the nature of its variability and the predictability of its variations.'[223]

Door dit niet-lineaire karakter ontwikkelt klimaatverandering zich niet geleidelijk per uitgestoten deeltje. Er is eerder sprake van drempels waarvan overschrijding leidt tot verdergaande schade.[224] Wetenschappelijke onderzoeken naar de gevolgen van klimaatverandering kunnen ook daardoor slechts in beperkte mate concluderen in hoeverre sprake is van omstandigheden die zijn veroorzaakt door de emissies van broeikasgassen, maar kunnen slechts stellen dat de kans op de gevolgen in kwestie is toegenomen.[225] De complexiteit van de causale keten tussen broeikasgasemissies en klimaatschade wordt verder versterkt doordat de schadelijke gevolgen van klimaatverandering gedeeltelijk kunnen worden vermeden door adaptieve maatregelen van onder meer overheden of slachtoffers. Hun reactie kan daardoor uiterst relevant zijn voor het causale verloop tussen broeikasgasemissies en de schade die daardoor ontstaan.

Een andere factor die het vaststellen van een causaal verband tussen uitstoot en klimaatschade bemoeilijkt, heeft een meer juridische grondslag. Hiervoor werd reeds behandeld dat het aandeel in de totale historische mondiale broeikasgasuitstoot van zelfs de grootste uitstoters beperkt is. Hier moet nog bij in ogenschouw worden genomen dat waarschijnlijk niet alle uitstoot van deze uitstoters relevant zal zijn voor een strafrechtelijke causaliteitsanalyse. Vanwege meerdere juridische vereisten valt veel uitstoot immers waarschijnlijk buiten de reikwijdte van het strafrecht. Daardoor wordt het relatieve aandeel van een enkele uitstoter nog kleiner. Een aantal van deze vereisten zullen kort worden toegelicht. Het is ten eerste bijvoorbeeld de vraag in hoeverre rechtsmacht bestaat om alle broeikasgasuitstoot van een bepaalde partij mee te nemen. Veruit de meeste uitstoot van de grootste uitstoters vindt buiten Nederland plaats en de meeste klimaatschade doet zich ook buiten onze landsgrenzen voor. Het is de vraag in hoeverre buitenlandse uitstoot en klimaatschade relevant zijn voor Nederlandse strafrechtelijke aansprakelijkheid. Daarnaast spelen vragen omtrent subjectieve bestanddelen. Veel delicten bevatten zo'n bestanddeel, wat voor klimaatzaken zou betekenen dat schuld of opzet bij de verdachte moet worden vastgesteld. Voor veel bedrijven met wiens activiteiten veel broeikasgasemissies zijn gemoeid zal gelden dat zij vroeger in mindere mate op de hoogte waren van de desastreuze gevolgen van klimaatverandering dan op dit moment. Het is daarom de vraag of alle

223 IPCC Working Group I 2001, p. 91.
224 Spitzer & Burtscher 2017, p. 169.
225 Benjamin & Seck 2024, par. 1.1.

historische uitstoot kan worden meegenomen, of pas vanaf het moment waarop de uitstoter in voldoende mate op de hoogte was van de gevolgen van deze uitstoot om aan de vereisten van de subjectieve bestanddelen te voldoen.[226] Ten derde kunnen de wederrechtelijkheidsvereisten van het strafrecht ervoor zorgen dat uitstoot buiten de reikwijdte van het strafrecht valt. Veel broeikasgasuitstoot is niet wederrechtelijk, bijvoorbeeld omdat een vergunning bestaat voor de activiteiten waarmee de broeikasgassen worden uitgestoten. Uitstoot die voortkomt uit vergunde activiteiten zal voor sommige delicten niet kunnen worden meegenomen.[227]

Naast juridische vragen over welk gedeelte van de uitstoot van bedrijven relevant is voor een strafrechtelijke causaliteitsanalyse, spelen ook meer praktische vragen in dit kader. Dit is met het geval bij potentiële zaken tegen bedrijven wiens activiteiten grotendeels zien op fossiele energie, een groep ondernemingen die in klimaatzaken vaak wordt aangesproken. Het grootste deel van de uitstoot waarmee zij worden geassocieerd, komt immers niet direct voort uit hun eigen bedrijfsactiviteiten. Zij leveren de producten die veelal pas voor uitstoot zorgen als zij door de (uiteindelijke) afnemer worden gebruikt. De olie die bijvoorbeeld door een bedrijf uit de fossiele sector wordt opgepompt, draagt met name aan klimaatverandering bij op het moment dat deze door andere bedrijven of door consumenten wordt gebruikt. Een strafrechter zou zich moeten buigen over de vraag of deze uitstoot in die gevallen dan toch aan de fossiele-energiebedrijven kan worden toegerekend. In bepaalde civiele zaken is dergelijke uitstoot van afnemers, ook wel Scope 3-emissies geheten, aan deze bedrijven toegerekend.[228] Een strafrechter zou waarschijnlijk een autonome afweging maken ten opzichte van deze civielrechtelijke oordelen. Bovendien is de vraag in hoeverre die bedrijven zich in dit soort gevallen kunnen beroepen op het waterbedeffect, een veelgebruikt argument van gedaagden in klimaatzaken. Zij stellen dan dat als zij bepaalde fossiele-energiebronnen niet aanboren, dit door een ander bedrijf zal worden gedaan. In de rechtspraak is al meerdere malen vastgesteld dat dit effect slechts ten dele bestaat.[229] Desalniettemin zou een strafrechter mogelijk ook met inachtneming van dit argument moeten nagaan in hoeverre de uitstoot waarmee deze bedrijven worden geassocieerd ook daadwerkelijk kan worden meegenomen in een causaliteitsanalyse.

In de inleiding van deze paragraaf werden enkele citaten aangehaald over het complexe karakter van causaliteitsvraagstukken in klimaatrechtszaken. De bovenstaande zes factoren geven duiding aan die complexiteit. In de toekomst zullen sommige van deze factoren waarschijnlijk in minder mate in de weg staan aan het vaststellen van klimaatcausaliteit. De klimaatweten-

226 Spitzer & Burtscher 2017, p. 159.
227 Zie verder Spitzer & Burtscher 2017, p. 162-163.
228 Zie bijv. Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*).
229 Zie bijv. Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 54-70.

schap maakt namelijk een ontwikkeling door die bepaalde vormen van causaliteitsvaststelling zou kunnen vergemakkelijken. Verderop in deze paragraaf wordt dat nader toegelicht. Eerst zullen de bovenstaande factoren worden beschouwd in het licht van de Nederlandse strafrechtelijke regels van de redelijke toerekening.

4.3.3.3 Klimaatcausaliteit in het licht van de leer van de redelijke toerekening

Nu de strafrechtelijke leer van de redelijke toerekening en de complexiteiten van klimaatcausaliteit zijn besproken, zullen deze onderwerpen aan elkaar worden verbonden. Daarbij zal worden nagegaan in hoeverre het mogelijk is dat bepaalde klimaatschade op basis van deze leer kan worden toegerekend aan een enkel rechtssubject. Bij een dergelijke analyse valt ten eerste op dat de leer van de redelijke toerekening zich met name laat kenmerken door zijn open karakter. Het is een open norm die veel ruimte laat voor interpretatie door de rechter op basis van de omstandigheden van het geval. Dit zou kunnen zorgen voor flexibiliteit bij nieuwe causaliteitsvragen, zoals bij een mogelijke toerekening van klimaatschade. Door het open karakter van de redelijke toerekening zou immers ruimte kunnen bestaan om een specifieke causaliteitsinterpretatie te formuleren die aansluit op klimaatcausaliteit. Een nadere blik op de leer van de redelijke toerekening toont echter enkele aspecten van die leer waardoor het op dit moment toch uiterst lastig lijkt om bepaalde klimaatschade te verbinden aan een bepaalde uitstoter. In de onderstaande alinea's worden een aantal aspecten van de redelijke toerekening geanalyseerd, waaruit die bevinding volgen. Hierbij wordt louter de causaliteitsleer van het Nederlands strafrecht besproken. De causaliteitsregels van andere rechtsgebieden en andere jurisdicties zouden kunnen leiden tot andere oordelen, zoals later in dit hoofdstuk zal worden geanalyseerd.[230]

Ten eerste moet worden opgemerkt dat de Nederlandse jurisprudentie geen precedent kent dat draait om het aanspreken van een enkel rechtssubject in een casus waarbij de strafrechtelijk relevante oorzaak wordt gecreëerd door zoveel actoren tezamen. Van der Wilt stelt in het kader van het internationale strafrecht vast dat het 'kennistheoretische fundament dat ten grondslag ligt aan de beoordeling van risico's bij toekomstige milieuvernietiging sterk verschilt van de causaliteitsleer van het alledaagse strafrecht'.[231] Dat geldt ook voor het nationale strafrecht. In de uitspraken in de zaken van Urgenda tegen de Staat en Milieudefensie tegen Shell staat de vraag naar een causaal verband tussen de uitstoot van de gedaagden enerzijds en bepaalde klimaatschade anderzijds ook niet centraal. Om te komen tot een analyse van klimaatcausaliteit in het licht van de leer van de redelijke toerekening, kan dus niet worden aangesloten bij soortgelijke Nederlandse strafrechtelijke of civielrechtelijke

230 Benjamin & Seck 2024.
231 Van der Wilt 2021a, p. 268-269.

zaken. Daarom zal aansluiting worden gezocht bij de handvatten die de Hoge Raad voor de leer van de redelijke toerekening heeft geboden en verschillende bronnen uit internationale klimaatrechtszaken en rechtswetenschappelijke literatuur.

Hoewel de redelijke toerekening zorgt voor een aanzienlijke mate van rechterlijke vrijheid, volgen uit de jurisprudentie wel degelijk uitgangspunten waarbinnen causaliteit door de Nederlandse strafrechter moet worden beoordeeld. Een eerste uitgangspunt is de rol van co*ndicio sine qua non*, dat doorgaans geldt als ondergrens voor causaliteit. In de literatuur wordt wel betwijfeld in hoeverre deze ondergrens sinds het Groninger HIV-arrest nog bestaat. Verschillende auteurs betogen dat redelijkheid op basis van dat arrest het enige overgebleven criterium lijkt om strafrechtelijke causaliteit te beoordelen. De analyse in dit hoofdstuk zal echter aanvangen met een beoordeling van klimaatcausaliteit op basis van de leer van co*ndicio sine qua non*. Dit wordt ten eerste gedaan omdat de Hoge Raad zelf, en verschillende andere auteurs, stellen dat co*ndicio sine qua non* wel degelijk nog een ondergrens voor causaliteit vormt. Daarnaast wordt dit gedaan uit meer praktische overwegingen. Om enige overwegingen te geven over de leer van de redelijke toerekening zijn immers aanknopingspunten nodig om deze te beoordelen, ook al staat de mate waarin die aanknopingspunten gelden ter discussie. De redelijkheid is als zodanig een wel erg mager kader om een complexe en nieuwe causaliteitssoort als klimaatcausaliteit mee te beschouwen.

Over klimaatcausaliteit in het licht van de leer van *condicio sine qua non* is de rechtswetenschappelijke literatuur en jurisprudentie nagenoeg eenduidig. Op dit moment lijkt het immers onmogelijk om een co*ndicio sine qua non*-verband aan te tonen tussen een enkele uitstoter en bepaalde klimaatschade. Hoewel de klimaatwetenschap zich op dit gebied snel ontwikkelt, zoals verderop in dit hoofdstuk zal worden toegelicht, kan een dergelijk verband op dit moment nog niet worden bewezen. Cox, bekend als advocaat in de Urgenda- en Milieudefensie-zaken (zie daarover subparagraaf 2.3.4.2), en Reij schreven een gids voor partijen die klimaatrechtszaken tegen ondernemingen of overheden willen aanbrengen. Cox ging in die zaken buitengewoon vindingrijk te werk en wist enkele bestaande juridische normen op nieuwe wijzen in te vullen om deze te doen passen op het klimaatprobleem. Het is dan om die reden veelzeggend dat hij onomwonden vaststelt co*ndicio sine qua non* niet kan worden bewezen:

> 'In terms of causation, no single country or company fulfils the 'but for' test (the condicio-sine-qua-non test), which is traditionally a precondition for liability. Climate change occurs as a result of the accumulation of all worldwide greenhouse gas emissions and these worldwide emissions are the joint, cumulative cause of climate change. No country or company therefore produces enough greenhouse

> gas emissions to be individually and solely responsible for causing dangerous climate change.'[232]

Zij stellen vervolgens in die gids: 'The but-for test is not appropriate in the context of climate change, as it does not do justice to its complexity and would effectively render any action against states and corporate polluters impossible.'[233] Ook in de internationale civielrechtelijke literatuur wordt nagenoeg unaniem aangenomen dat het op dit moment niet nodig is om bepaalde uitstoot van broeikasgassen te verbinden met bepaalde klimaatschade.[234] Dat geldt ook voor internationale privaatrechtelijke klimaatrechtszaken. Verschillende buitenlandse rechters hebben al een oordeel moeten vellen tussen een individualiseerbaar *condicio sine qua non*-verband tussen uitstoot en schade. Een voorbeeld daarvan is de Kivalina-zaak tegen ExxonMobil voor de United States District Court for the Northern District of California. Daarin stelden de rechters:

> '[...] Plaintiffs concede that "[i]t would be impossible to trace the pathway of any particular greenhouse gas emission, as each combines in the atmosphere with other emissions, to create the effects described in plaintiffs' Complaint." [...] Plaintiffs' only response is that the relevant geographical area should be "the entire world, given the inherent nature of global warming." [...] That reasoning, however, suggests that every inhabitant on this Earth is within the zone of discharge, thereby effectively eliminating the issue of geographic proximity in any case involving harms caused by global warming.
> The tenuousness of Plaintiffs' standing is further exemplified by their theory of causation. Unlike water pollution cases in which the discharges of effluent in excess of the permitted amount are deemed harmful, Plaintiffs' arguments depend on an attenuated sequence of events that purportedly follow from the Defendants' alleged "excessive" discharge of greenhouse gases. [...] As succinctly stated by the Supreme Court in Allen v. Wright, "The links in the chain of causation between the challenged conduct and the asserted injury are far too weak for the chain as a whole to sustain [Plaintiffs'] standing." [...] That observation is especially apropos in the instant case where the Plaintiffs' claim for damages is dependent on a series of events far removed both in space and time from the Defendants' alleged discharge of greenhouse gases.'[235]

Een soortgelijke conclusie volgt uit de Amerikaanse Comer-zaak, die draaide om schade die was veroorzaakt door de orkaan Katrina. Comer probeerde met het civiele aansprakelijkheidsrecht te komen tot een schadevergoeding van Murphy Oil USA, vanwege de broeikasgasuitstoot van het bedrijf die

232 Cox & Reij 2022, p. 21.
233 Cox & Reij 2022, p. 23.
234 Reeves 2009, p. 518-519 en Spitzer & Burtscher 2017, p. 167.
235 United States District Court, N.D. California 30 september 2009, C 08-1138 SBA.

volgens hem bijdroeg aan de verwoestende kracht van de orkaan. De District Court for the Southern District of Mississippi oordeelde:

> 'Contrary to the plaintiffs' assertions in the present case, the EPA's findings that greenhouse gases contribute to global warming, which in turn creates a danger for rising sea levels and extreme weather events, does not in and of itself support the contention that the plaintiffs' property damage is fairly traceable to the defendants' emissions. The plaintiffs cannot allege that the defendants' particular emissions led to their property damage. At most, the plaintiffs can argue that the types of emissions released by the defendants, when combined with similar emissions released over an extended period of time by innumerable manmade and naturally-occurring sources encompassing the entire planet, may have contributed to global warming, which caused sea temperatures to rise, which in turn caused glaciers and icebergs to melt, which caused sea levels to rise, which may have strengthened Hurricane Katrina, which damaged the plaintiffs' property.'[236]

In september 2023 kondigde de *state attorney general* van Californië een baanbrekende civiele zaak aan tegen meerdere grote bedrijven die zich met name bezighouden met het winnen en verkopen van fossiele brandstoffen. Deze civiele zaak ziet ten eerste op misleiding door die bedrijven, aangezien zij volgens de *state attorney general* tegen het publiek hebben gelogen over de kennis die zij bezaten over de desastreuze gevolgen van klimaatverandering. Dat soort misleiding kan naar Nederlands strafrecht onder bepaalde omstandigheden leiden tot aansprakelijkheid, zoals blijkt uit de paragraaf van dit onderzoek over *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie (paragraaf 5.3). Voor deze causaliteitsparagraaf is van belang dat deze *state attorney general* ook lijkt te betogen dat sprake is van een causaal verband tussen de uitstoot van deze bedrijven en bepaalde vormen van klimaatschade die de staat Californië lijdt. Hij stelt:

> 'With our lawsuit, California becomes the largest geographic area and the largest economy to take these giant oil companies to court. From extreme heat to drought and water shortages, the climate crisis they have caused is undeniable. It is time they pay to abate the harm they have caused. We will meet the moment and fight tirelessly on behalf of all Californians, in particular those who live in environmental justice communities.'[237]

In deze zaak zal dus wederom een rechter oordelen over het causale verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade. Het gaat hier om de uitstoot van meerdere oliebedrijven tezamen en de schade van een groot gebied, de staat Californië, wordt in de aanklacht meegenomen. Wellicht dat dit meer ruimte

236 United States District Court, S.D. Mississippi, Southern Division 20 maart 2012, 1:11CV 220–LG–RHW.

237 Newsom 2024.

biedt voor het vaststellen van *condicio sine qua non*. Het valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek om te beoordelen hoe kansrijk deze Amerikaanse civielrechtelijke procedure is. In Nederland is de haalbaarheid van de verwijten van de *state attorney general* al wel betwijfeld. Katan stelde in Het Financieele Dagblad:

> 'Bij Dieselgate [...] kun je in principe vaststellen of het gedrag van de fabrikant de schade van de waardedaling van de auto heeft veroorzaakt. Bij Chemours en Tata zou dat met onderzoek ook moeten kunnen, al blijft dat lastig bij gezondheidsschade van individuen. Maar bij de klimaatverandering zijn zoveel partijen betrokken en verantwoordelijk. Het directe verband is haast onmogelijk te bewijzen.'[238]

Het vaststellen van een *condicio sine qua non*-verband tussen de uitstoot van een bepaald rechtssubject en bepaalde strafrechtelijk relevante klimaatschade lijkt op dit moment dus onmogelijk. Zoals hiervoor werd toegelicht, zijn er op grond van de overwegingen van de Hoge Raad uit het Groninger HIV-arrest echter uitzonderingen op het uitgangspunt dat *condicio sine qua non* als ondergrens voor causaliteit geldt. In die gevallen moet dan in de eerste plaats kunnen worden bewezen dat het gedrag van de verdachte een noodzakelijke schakel kan hebben gevormd in de gebeurtenissen die tot het gevolg hebben geleid. In de tweede plaats moet het aannemelijk zijn dat het gevolg met een aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid door de gedraging van de verdachte is veroorzaakt. Uit dit onderzoek is niet gebleken van jurisprudentie waarin deze of soortgelijke vragen door een rechter zijn beantwoord. Om te kunnen vaststellen of hiervan sprake is, zou dan ook een dialoog vereist zijn tussen juristen en klimaatwetenschappers.[239] Voor partijen wiens activiteiten met veel broeikasgasemissies kunnen worden geassocieerd, lijkt het niet ondenkbaar dat kan worden aangetoond dat hun gedragingen een noodzakelijke schakel kunnen hebben gevormd bij het ontstaan van bepaalde klimaatschade. Met name ten aanzien van bedrijven wiens uitstoot meerdere procenten beslaat van de historische mondiale broeikasgasuitstoot, lijkt bewijs voor deze eerste voorwaarde niet uitgesloten. Ten tweede moet het dan echter aannemelijk zijn dat het gevolg met een aanzienlijke mate van waarschijnlijkheid door hun uitstoot is veroorzaakt. Deze voorwaarde lijkt op een *condicio sine qua non*-vereiste ten aanzien waarvan enige onzekerheid wordt geduld. Gegeven de bovenstaande resolute conclusies van allerlei juristen en experts over *condicio sine qua non*, lijkt ook aan een dergelijke voorwaarde echter niet te kunnen worden voldaan.

Nederlandse rechtbanken en gerechtshoven lijken ook weleens bereid om een andere benadering te kiezen om strafrechtelijke causaliteit te beoordelen. Witjens merkt op dat na het aannemen van de redelijke toerekening door de

238 Couwenbergh 2023.
239 Een aanzet kan worden gevonden in Jansen & De Jong 2022.

Hoge Raad in de lagere rechtspraak nog regelmatig houvast wordt gezocht bij de *causa proxima*-causaliteitstheorie. Die theorie houdt in dat alle oorzaken die een *condicio sine qua non*-verband hebben tot het gevolg naast elkaar worden gezet om daaruit vervolgens de laatste schakel te kiezen. In het geval van deze theorie is dus nog altijd bewijs van *condicio sine qua non* vereist.[240] Ook die benadering uit de lagere jurisprudentie kan klimaatschade dus niet in verband brengen met een uitstoter van broeikasgassen.

In het strafrecht zou het vaststellen van een causaal verband tussen een enkele uitstoter en bepaalde klimaatschade uiteindelijk draaien om de vraag of zo'n toerekening redelijk zou zijn. Uit het voorgaande volgt dat van die redelijkheid maar moeilijk sprake kan zijn, omdat het geen recht zou doen aan de ingewikkelde causale keten tussen mondiale uitstoot en klimaatschade. Zo'n causaal verband zou een simplificatie van de complexe werkelijkheid van klimaatcausaliteit en daarmee niet redelijk zijn. Deze conclusie zorgt ervoor dat de materiële delicten uit het Wetboek van Strafrecht momenteel geen antwoord kunnen bieden op de emissies van broeikasgassen. Dit vormt een aanzienlijke beperking voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Veel van de delicten waarmee klimaatverandering in bepaalde publicaties en aangiften wordt geassocieerd, zoals dood door schuld of vernieling, kunnen daardoor immers niet worden ingezet op basis van het Nederlands strafrecht. Tegelijkertijd betekent dit niet dat het strafrecht geen enkele rol binnen het juridische antwoord op klimaatverandering kan spelen. Voor een potentiële rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering moet worden uitgeweken naar andersoortige delicten die beter passen bij de aard van de oorzaak en gevolgen van klimaatverandering. Het feit dat andere delicten beter bij de dynamiek van klimaatcausaliteit passen, sluit aan bij een visie die Bleeker heeft geopperd in het kader van het civiele aansprakelijkheidsrecht:

> 'Betoogd kan worden dat het oorzakelijke verband tussen een gedraging en de schadelijke gevolgen niet langer het brandpunt mag zijn voor het vaststellen van een zorgplicht of de beoordeling van onderlinge aansprakelijkheid. Als bekend is dat een risico zeer ernstige gevolgen kan hebben (bijvoorbeeld klimaatverandering), en we zien tegelijkertijd dat een gedraging bijdraagt aan dat risico (bijvoorbeeld broeikasgasuitstoot), zou het dan niet logischer zijn om de relatie tussen de gedraging en de schade te laten voor wat het is, en te accepteren dat onder omstandigheden de bijdrage aan een risico reeds onrechtmatig kan zijn? De zorgplicht is dan niet langer verknoopt met de concrete schadelijke gevolgen van een bepaalde gedraging. Voor het onrechtmatige karakter van broeikasgasuitstoot kunnen andere aanknopingspunten worden gebruikt, bijvoorbeeld het overschrijden van een toegewezen deel, afwijken van eerdere toezeggingen, het achterblijven op vergelijk-

240 Witjens 2011a, p. 139.

bare andere actoren, historische bijdrage aan de totale uitstoot, of andere omstandigheden.'[241]

Ook een strafrechtelijke analyse van klimaataansprakelijkheid behoort zich niet blind te staren op mogelijke geïndividualiseerde causale verbanden tussen uitstoot en schade. Een dergelijke focus zou immers niet passen bij het complexe karakter van het causale verband tussen broeikasgasuitstoot en de schade die klimaatverandering teweegbrengt en kan brengen. Cox en Reij merken bij hun grotendeels civielrechtelijke analyse op dat het feit dat *condicio sine qua non* niet kan worden bewezen geen algeheel beletsel is gebleken om hun klimaatzaken te winnen.[242] In allerlei civiele zaken zijn rechters tot verplichtingen van staten en bedrijven gekomen ondanks het feit dat een *condicio sine qua non*-verband tussen de uitstoot van de gedaagde en schade van de eiser niet was aangetoond.[243] Hiervoor is dan wel nodig dat een verplichting voor de gedaagde wordt vastgesteld om zijn uitstoot te verminderen. In het Urgenda-arrest stelde de Hoge Raad vast dat weliswaar geen *condicio sine qua non*-kan worden vastgesteld, maar dat Nederland toch verplicht is om 'het zijne' te doen. De Hoge Raad baseert zich daarbij op open normen en verschillende aspecten van het internationale en nationale recht.[244] Voor dergelijke open normen en nieuwe interpretatie is in het strafrecht, vanwege het legaliteitsbeginsel, in mindere mate plaats. Dat zal verder worden toegelicht in het gedeelte van dit hoofdstuk dat ingaat op het legaliteitsbeginsel.

Desalniettemin zijn er ook in het strafrecht manieren om te bepalen wat overtredingen van 'het zijne' kunnen inhouden voor bepaalde rechtssubjecten. Het gaat dan met name op gevallen die draaien om wat Bleeker aanduidt als 'het overschrijden van een toegewezen deel'. Er bestaat immers een groot scala aan bestuursrechtelijke klimaatwetten en -regels die zijn bedoeld om verschillende bedrijfssoorten verplichtingen op te leggen op het terrein van klimaatverandering. Op die manier legt de overheid vast wat het 'toegewezen deel' of

241 Bleeker 2020, p. 128. Zie verder Bleeker 2018a, p. 10-11.
242 Cox & Reij 2022, p. 21.
243 Benjamin & Seck 2024, par. 3.
244 Zie verder Loth 2020. Het Hof Den Haag gebruikte in de Urgenda-procedure een andere overweging om Nederland deelverantwoordelijk te maken voor het klimaatprobleem, zie Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*), r.o. 64, waarin staat: 'Ook het beroep van de Staat op het ontbreken van causaal verband faalt. In de eerste plaats gaat het in dit geding om een vordering tot het geven van een bevel en niet tot schadevergoeding, zodat causaliteit maar een beperkte rol speelt. Voor het geven van een bevel is voldoende (kort samengevat) dat er een reële dreiging is van gevaar waartegen maatregelen moeten worden getroffen. Vast staat dat daarvan sprake is. Daar komt bij dat indien de opvatting van de Staat zou worden gevolgd, een effectief rechtsmiddel tegen een wereldomvattend probleem als het onderhavige zou ontbreken. Elke aangesproken Staat zou dan immers kunnen betogen dat hij geen maatregelen hoeft te nemen zolang andere staten dat niet ook doen. Een dergelijke consequentie kan niet worden aanvaard, te meer nu het voor Urgenda ook niet mogelijk is alle in aanmerking komende Staten voor de Nederlandse rechter te dagen.'

'zijne' is per ondernemingssoort. Als deze ondernemingen de aan hen toegewezen klimaatopdracht niet naleven, dan kunnen zij daarvoor veelal, naast bestuursrechtelijk, ook strafrechtelijk worden aangesproken. Bleeker stelt in een ander artikel dat de discussie rondom klimaataansprakelijkheid niet gevoerd zou moeten worden over de schade waarvoor partijen aansprakelijk zijn, maar over verplichtingen die partijen hebben.[245] Deze civielrechtelijke bevinding sluit aan op de bovenstaande strafrechtelijke analyse en de theorie van indirecte schade van Simester en Von Hirsch die werd behandeld in subparagraaf 2.5. Klimaatschade moet op basis van die theorie worden gekwalificeerd als een vorm van cumulatieve schade. Bij de strafrechtelijke benadering van dergelijke schade wordt een persoon niet aangesproken op de gevolgen van zijn handelingen, maar worden specifieke regels opgesteld voor bepaalde soorten rechtssubjecten. Als een bedrijf uit een bepaalde sector dergelijke regels overtreedt, kan strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaan. Het bedrijf wordt dan niet veroordeeld voor de gevolgen van zijn handelen, maar voor het niet naleven van de rol die de overheid hem het heeft toebedeeld bij het mitigeren van een gezamenlijk veroorzaakt risico of probleem.

Om gebruik te maken van de voordelen die het strafrecht te bieden heeft voor het juridische antwoord op klimaatverandering, moet dan ook aansluiting worden gezocht bij de rol die ondernemingen krijgen toebedeeld. Dit wordt met name gedaan door middel van de voornoemde bestuursrechtelijke wetten en regels, maar er zijn ook andere mogelijkheden om het 'toegewezen deel' of 'zijne' te bepalen. Dit wordt nader toegelicht in subparagrafen 4.3.4.3 en 4.3.4.4, waarin respectievelijk abstracte en concrete gevaarzettingsdelicten centraal staan. Eerst wordt in deze paragraaf echter nog ingegaan op het aantonen van *condicio sine qua non* in toekomstige klimaatzaken. Gezien de snelle ontwikkeling van de klimaatwetenschap en andere ontwikkelingen, zou het immers kunnen dat dit in de toekomst enigszins gemakkelijker zal worden.

4.3.3.4 Condicio sine qua non en ontwikkelingen in de klimaatwetenschap

Het bovenstaande laat zien dat het op dit moment niet mogelijk lijkt om op grond van de leer van de redelijke toerekening een enkele uitstoter verantwoordelijk te houden voor gespecificeerde gevolgen van klimaatverandering. Er zijn echter ontwikkelingen aan te wijzen waardoor dit in de toekomst gemakkelijker zou kunnen worden. Dit komt door de toename aan beschikbare informatie over de uitstoot van bedrijven, de snelle ontwikkeling van de klimaatwetenschap en mogelijk ook door de vermeende insteek van rechters in klimaatzaken. Deze trends zullen achtereenvolgens worden toegelicht. Deze drie ontwikkelingen zullen in de volgende alinea's worden toegelicht.

245 Bleeker 2018a, p. 11.

Een eerste trend die het vaststellen van een causaal verband in de toekomst zou kunnen vergemakkelijken is de toename aan informatie over de broeikasgasuitstoot van individuele bedrijven.[246] Dit betreft zowel de emissies van de bedrijfsvoering van bepaalde ondernemingen als de uitstoot die is gemoeid met de activiteiten van hun leveranciers en klanten. Met dergelijke informatie wordt het gemakkelijker te bepalen welk gedeelte van de mondiale broeikasgasuitstoot aan een bepaald bedrijf kan worden verbonden. Het blijft dan echter zo dat zelfs de meeste grote uitstoters slechts in verband kunnen worden gebracht met een paar procenten van de totale mondiale uitstoot. Het is de vraag of dit ooit voldoende zal zijn om tot aansprakelijkheid op basis van materiële delicten te komen.[247] In dit kader is de volgende trend relevant, te weten de ontwikkelingen in de *climate attribution science*.

Climate attribution science of *extreme weather event attribution* is het wetenschapsgebied dat zich bezighoudt met het bepalen van de kansen op bepaalde weersomstandigheden. Wetenschappers kunnen steeds beter bepalen hoe weersomstandigheden tot stand komen en inschatten welke rol klimaatverandering bij die totstandkoming speelt.[248] In verschillende juridische publicaties worden deze ontwikkelingen met veel interesse in de gaten gehouden: 'These ongoing developments in the science of extreme weather event attribution have the potential to significantly impact the legal landscape for climate-related suits'.[249] Het blijft echter ten eerste de vraag in hoeverre een *condicio sine qua non*-verband kan worden aangetoond tussen klimaatverandering en bepaalde klimaatschade. Bovendien moet dit verband om tot strafrechtelijke aansprakelijkheid te komen vervolgens ook nog worden toegespitst op een enkele uitstoter, hetgeen vooralsnog niet mogelijk lijkt.[250] Ook in de *climate attribution science* gaat het om een kans op weersomstandigheden die door een bepaalde uitstoter is vergroot. Daarmee staat nog niet vast dat sprake is van een *condicio sine qua non*-verband, hetgeen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid in beginsel is vereist. Zo'n verband lijkt ook met het ontwikkelen van de klimaatwetenschap uiterst moeilijk om aan te tonen. Marjanac en Patton vatten dat goed samen: 'Event attribution is [...] most frequently the study of changing probabilities rather than a deterministic yes or no expression of causality.'[251] Naarmate de waarschijnlijkheid van de impact van bepaalde uitstoot echter beter kan worden vastgesteld, zal het gemakkelijker worden om tot aansprakelijkheid te komen. Of dit er in de toekomst ook toe kan leiden tot een enkele rechtssub-

246 Brans & Winterink 2020, p. 82-83.
247 Ekwurzel e.a. 2017, p. 585.
248 Pfrommer e.a. 2019, p. 67-68 en Benjamin & Seck 2024, par. 1.1.
249 Ganguly, Setzer & Heyvaert 2018, p. 854.
250 Zie verder Stuart-Smith e.a. 2021, afl. 11, p. 651-655, Majanac & Patton 2018, Setzer & Vanhala 2019, p. 9, Ganguly, Setzer & Heyvaert 2018, p. 864, Lloyd & Shepherd 2021 en Minnerop & Otto 2020, p. 68.
251 Majanac & Patton 2018, p. 9.

ject verantwoordelijk kan worden gehouden voor gespecifieerde klimaatschade, is de vraag.

Sommige auteurs stellen dat op dit moment al meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van *climate attribution science* in klimaatrechtszaken. Volgens Minha is het bijvoorbeeld mogelijk om een causaal verband vast te stellen tussen bepaalde schade en een groep van uitstoters.[252] Zij refereert daarbij naar een studie van Ekwurzel en anderen die uitgaat van een groep van negentig *carbon producers*.[253] Ook Stuart-Smith en anderen komen tot de conclusie dat *climate attribution science* meer mogelijkheden biedt dan waar op dit moment gebruik van maakt. Zij lijken daarbij in hun artikel met name te duiden op aansprakelijkheid op grond van de *market share theory*, en hun conclusies lijken niet toepasbaar op een *condicio sine qua non*-verband dat het strafrecht zou vereisen. Zij stellen dat er meer dialoog zou moeten plaatsvinden tussen de rechts- en klimaatwetenschap:

> 'Across jurisdictions, courts have found insufficient links between defendants' emissions and plaintiffs' injuries. In some cases, courts have explicitly, and incorrectly, stated the infeasibility of scientifically attributing climate impacts to individual emitters. This underlines the importance of dialogue between the legal and scientific communities on the factual basis for causal claims. Better dialogue would ensure that lawyers are aware of, and able to request, evidence that can be used to robustly evaluate causal claims. This could be achieved through selection of independent experts with relevant scientific expertise, such as IPCC authors, as well as (outside the context of any particular case) funding to support the continuing development of the science in this field. Effective use of climate-science evidence in the courts could overcome existing obstacles to causality, set precedent for demonstrating legal causality with climate-science evidence, and make successful litigation on climate change impacts feasible.'[254]

Een derde trend die in dit kader kan meespelen is dat rechters volgens sommigen in toenemende mate bereid zijn om bestaande normen extensief te interpreteren om tot klimaataansprakelijkheid te komen. De verschillende rechters in de Urgenda-zaak hebben dit vrij veelvuldig als verwijt gekregen. Onder experts op het gebied van het privaat- en milieurecht kunnen deze verwijten maar in heel beperkte mate op steun rekenen (zie subparagraaf 2.3.4.2). Mocht het kloppen dat rechter bereid zijn tot extensieve interpretatie, dan zou de leer van de redelijke toerekening voor rechters een middel kunnen zijn om tot zo'n interpretatie te komen. Dit leerstuk heeft immers een open karakter, op basis waarvan rechters veel vrijheid hebben om een eigen afweging te maken. Benjamin en Seck betogen in het kader van het civiele aansprakelijkheidsrecht dat rechters moeten afstappen van de strikte *condicio sine qua non*-

252 Minha 2020, p. 492-495.
253 Ekwurzel e.a. 2017.
254 Stuart-Smith e.a. 2021, afl. 11, p. 654.

test.[255] Eenzelfde pleidooi wordt gehouden door Minnerop en Otto.[256] In het strafrecht zou dat betoog minder gemakkelijk worden gevolgd, omdat dit op gespannen voet zou kunnen staan met de voorzienbaarheidseisen die het legaliteitsbeginsel aan rechterlijke vereisen stelt. Op basis van dat beginsel kunnen rechters in het strafrecht minder gemakkelijk een nieuwe juridische weg inslaan voor de interpretatie van bestaande leerstukken. In paragraaf 4.4 van dit onderwerp wordt dit leerstuk verder behandeld.

Door een samenspel van deze drie ontwikkelingen is het mogelijk dat het in de toekomst gemakkelijker zou kunnen zijn om strafrechtelijke causaliteit vast te stellen tussen een enkele uitstoter en bepaalde klimaatschade. Een aanklager die in een dergelijke procedure tot aansprakelijkheid wil komen, zou in een dergelijk strafproces mogelijk ook kunnen trachten meerdere rechtssubjecten als medepleger aan te spreken. Op die manier zou hij kunnen proberen om hun uitstoot aan elkaar te verbinden, om zodoende een groter percentage van de mondiale historische broeikasgasuitstoot binnen het bereik van de strafzaak te brengen. Dit zou onder meer bewijs van een bewuste en nauwe samenwerking tussen de verschillende verdachten vereisen. Feiten over samenwerkingsverbanden tussen bedrijven uit de fossiele industrie, die in enige mate worden toegelicht in subparagraaf 5.3.2, zouden daarvoor aanknopingspunten kunnen bieden. Daarnaast zou een aanklager in zo'n geval een beroep kunnen doen op het normatieve karakter van de leer van de redelijke toerekening. Dit houdt in dat de ernst van de gedraging een rol kan spelen bij het bepalen van een causaal verband. Daarmee zou van aansprakelijkheid eerder sprake zijn als iemand bijvoorbeeld met grove veronachtzaming broeikasgassen uitstoot. Voor de leer van de redelijke toerekening blijft echter meer vereist dan zo'n normatief oordeel. Er moet ook sprake zijn van objectieve bewijsmiddelen voor het daadwerkelijk bestaan van een causaal verband.[257] Om die reden is het de vraag of een geïndividualiseerd causaal verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade ooit zal kunnen worden gemaakt.

4.3.3.5 Afrondende beschouwingen

'[C]ausation is perhaps one of a number of reasons why liability solutions are likely not to be the primary policy tool that will be used to address climate change', zo werd in 2009 nog betoogd in de rechtswetenschappelijke literatuur.[258] Hoewel sindsdien aanzienlijke ontwikkelingen op aansprakelijkheidsgebied hebben plaatsgevonden, blijft causaliteit een heet hangijzer in klimaatzaken. In deze paragraaf werd uiteengezet dat dit onder meer komt doordat de verhoogde broeikasgasconcentratie door veel partijen wordt veroorzaakt.

255 Benjamin & Seck 2024, par. 4.
256 Minnerop & Otto 2020.
257 Buruma 2007, nt. 1. Vgl. Firkins 2023, p. 22-23.
258 Biber 2009, p. 978.

Bovendien blijven broeikasgassen geruime tijd in de atmosfeer nadat zij zijn uitgestoten en vermengen zij zich daar met elkaar. Ook is het klimaatsysteem uitermate complex en komen de weersomstandigheden die klimaatverandering veroorzaakt of versterkt ook van nature voor. Tot slot kan waarschijnlijk niet alle broeikasgasuitstoot van een aangesproken rechtssubject worden meegenomen in een strafrechtelijke causaliteitsanalyse. Door deze factoren is het uiterst uitdagend om een verband te leggen tussen een enkele uitstoter en bepaalde klimaatschade.

Om een rechtssubject te veroordelen voor de gespecificeerde consequenties van emissies van broeikasgassen, zou een *condicio sine qua non*-verband moeten worden gelegd tussen die uitstoot en die bepaalde gevolgen. Hoewel de klimaatwetenschap zich in rap tempo ontwikkelt en er steeds meer uitstootdata over ondernemingen beschikbaar komt, lijkt dit op dit moment niet te kunnen worden aangetoond. Ook de uitzonderingen op het *condicio sine qua non*-uitgangspunt die volgen uit het Groninger HIV-arrest, lijken in dit verband niet te kunnen worden vervuld. Om deze redenen kunnen op dit moment geen materiële delicten worden ingezet om partijen verantwoordelijk te houden voor de klimaatschade die het gevolg is van hun emissies van broeikasgassen. Deze moeilijkheden voor wat betreft causaliteit hebben er in het privaatrecht niet aan in de weg gestaan om partijen aansprakelijk te stellen voor hun uitstoot of een bevel te geven dat daarmee verband houdt. Voor verschillende civielrechtelijke remedies is het aantonen van zo'n verband immers niet vereist of noodzakelijk gebleken. Evenals in het privaatrecht, betekenen de beperkingen die volgen uit de vereisten van *condicio sine qua non* niet dat geen strafrechtelijke aansprakelijkheid in verband met klimaatverandering kan ontstaan. Dit blijkt uit verschillende alternatieven die in de volgende subparagraaf van dit onderzoek worden behandeld.

4.3.4 Alternatieven voor causaal verband tussen broeikasgasemissies en klimaatschade

4.3.4.1 Inleiding

Uit het voorgaande volgt dat het op dit moment op dit moment niet mogelijk lijkt om een geïndividualiseerd causaal aan te tonen tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade. Dit betekent echter niet dat het strafrecht geen rol kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Zoals hiervoor werd aangehaald, wordt ook in andere rechtsgebieden uitgeweken naar juridische figuren waarbij geen *condicio sine qua non*-verband hoeft te worden aangetoond tussen bepaalde broeikasgasemissies en bepaalde klimaatschade. De onderstaande subparagrafen bespreken drie alternatieven in dit kader. Ten eerste wordt ingegaan op een voorstel uit de Duitse strafrechtelijke literatuur om de uitstoot van broeikasgassen als zodanig als schadetoebrengende handeling

aan te merken. Vervolgens worden abstracte gevaarzettingsdelicten behandeld, waarmee handelingen in verband met klimaatverandering strafbaar worden gesteld, zonder dat hoeft te worden aangetoond dat deze uitstoot bepaalde schadelijke gevolgen of gevaren teweeg heeft gebracht. Tot slot worden concrete gevaarzettingsdelicten besproken. Bij dat soort delicten hoeft ook niet te worden aangetoond dat schade is ingetreden, maar moet wel worden bewezen dat een bepaalde mate van gevaar voor schade is ontstaan.

Deze drie alternatieven volgen uit een juridisch vooronderzoek dat is uitgevoerd als verkenning voor mogelijke alternatieven voor het aanspreken van een partij op basis van materiële delicten. Andere alternatieven worden in dit onderzoek niet in detail behandeld, al kwam in de voorgaande alinea's het aanspreken van meerdere partijen als medeplegers al zijdelings aan de orde. Naast de hierna behandelde alternatieven zou nog kunnen worden gedacht aan bijvoorbeeld gebruikmaking van de strafrechtelijke pogingsleer *ex* artikel 45 Sr. In zaken waarin sprake is van een onzeker causaal verband, kan een officier van justitie immers proberen om middels die juridische figuur tot een veroordeling te komen.[259] Dit betekent dat de verdachte in dat geval weliswaar niet wordt veroordeeld voor het tot stand brengen van het strafrechtelijk relevante gevolg, maar wel voor een poging daartoe. Uit dit juridisch vooronderzoek bleek echter dat deze route waarschijnlijk weinig soelaas zal bieden voor een officier van justitie die de gevolgen van broeikasgasuitstoot aan een specifieke uitstoter wil verbinden. In het geval van een poging moet immers op grond van artikel 261 Sv nog altijd in de tenlastelegging worden aangegeven welk specifiek rechtsgoed zou zijn gepoogd te beschadigen. Op basis van het juridisch raamwerk van de strafrechtelijke poging en de hiervoor omschreven uitdagingen voor het verbinden van uitstoot aan schade, lijkt een dergelijke specificatie met de huidige stand van de klimaatwetenschap niet mogelijk.

4.3.4.2 De atmosfeer als beschermd rechtsgoed

Als het gaat om de juridische causaliteit tussen de emissies van broeikasgassen en de schade die dit veroorzaakt, wordt doorgaans aangenomen dat deze

259 In HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6362 (*Groninger HIV*) overwoog de Hoge Raad: 'In dit verband verdient nog opmerking dat onzekerheid over het noodzakelijke oorzakelijke verband tussen de gedraging van de verdachte en het voltooide delict in het algemeen niet in de weg zal staan aan het aannemen van een poging tot het desbetreffende misdrijf. Dat het intreden van het gevolg mogelijkerwijs niet is veroorzaakt door de gedraging van de verdachte komt overeen met het wezen van een strafbare poging. Dat de mogelijkheid niet is uitgesloten dat het gevolg wel daadwerkelijk is veroorzaakt door de gedraging van de verdachte, behoeft aan een bewezenverklaring van een poging tot dat misdrijf niet in de weg te staan, nu voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van een poging geen wettelijk vereiste is dat wordt vastgesteld dat de uitvoering van het misdrijf niet door de verdachte is voltooid.'

causale keten een aantal stappen keten. Ten eerste leiden de emissies van broeikasgassen tot een verhoogde concentratie van die gassen in de atmosfeer. Deze verhoogde concentratie gassen leidt daaropvolgend onder meer tot een grotere kans op extremere weersomstandigheden. Deze weersomstandigheden verhogen de kans op juridisch relevante schade.[260] Op deze manier bestaat er een indirect causaal verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade. Zoals hiervoor meermaals aan de orde kwam, leidt deze benaderingswijze met zijn verschillende ketens tot een complex causaal verband. In de inleiding van dit onderzoek werd al aangegeven dat er op dit moment nog behoorlijk weinig is gepubliceerd over de strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasuitstoot. Een uitzondering daarop wordt gevormd door een artikel in de Duitse juridische literatuur door Satzger en Von Maltitz. In die publicatie komen deze auteurs tot een voorstel om broeikasgasuitstoot te bestraffen zonder dat een *condicio sine qua non*-verband hoeft te worden aangetoond tussen deze uitstoot en schade aan de klassieke rechtsgoederen. Zij doen dit door de strafrechtelijk relevante schade dichter bij de uitstoot van broeikasgassen te brengen, waardoor de causale keten wordt verkort en daarmee gesimplificeerd.

Satzger en Von Maltitz betogen in de Duitse literatuur dat de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer als zodanig als beschermd rechtsgoed zou moeten worden aangemerkt.[261] De uitstoot van broeikasgassen, maar ook het wegnemen van *carbon sinks*, oftewel bronnen die broeikasgassen uit de atmosfeer opnemen, zou dan binnen het bereik van het strafrecht kunnen vallen.[262] Door broeikasgassen uit te stoten wordt de concentratie van broeikasgassen verhoogd, en is daarmee schade ontstaan. Het strafrechtelijk relevante gevolg is dan de toename van broeikasgassen in de atmosfeer en niet de gevolgen die dat op zijn beurt (veelal indirect) teweegbrengt.[263] Dit is relatief gemakkelijk aan te tonen, zien ook Satzger en Von Maltitz.[264] Zodra broeikasgassen zijn uitgestoten, is immers sprake van een krenking van het rechtsgoed en dus een schadetoebrengende handeling die potentieel binnen het bereik van het strafrecht valt. Daarbij zouden positieve en negatieve emissies volgens hen tegen elkaar kunnen worden afgewogen.[265] Zij geven zelf ook aan dat dan zorgvuldig moet worden onderzocht welk gedrag nu precies strafbaar wordt gesteld, waarbij evenredigheid en de *ultima ratio* in acht moeten worden genomen: 'Denn auch das noch so hehre Ziel des

260 Zie bijv. Broome 2012, p. 34.
261 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 10.
262 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 13.
263 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 15.
264 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 16.
265 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 15. Negatieve emissies zijn het resultaat van maatregelen om broeikasgassen uit de atmosfeer weg te nemen, bijv. door het planten van bomen of door andere vormen van CCS.

Klimaschutzes darf nicht dazu führen, dass strafrechtliche Prinzipien unterwandert und Grundrechte des Einzelnen verletzt werden.'[266]

Dit uitgangspunt zou een enorme hoeveelheid menselijke gedragingen binnen het bereik van het strafrecht brengen. Afhankelijk van de precieze definitie van broeikasgasemissies, zou bijvoorbeeld zelfs uitademen een handeling zijn die een rechtsgoed krenkt. Daarmee zouden nagenoeg alle menselijke handelingen potentieel strafrechtelijk relevant zijn. Dit brengt een volgend probleem teweeg, want de vraag is dan wanneer de krenking van dat rechtsgoed dan strafrechtelijk moet worden gesanctioneerd. Het is immers onmogelijk om alle broeikasgasuitstoot aan een mogelijke strafrechtelijke sanctionering te onderwerpen. Satzger en Von Maltitz betogen dat een *Erheblichkeitsschwelle*, een materialiteitsdrempel, moet worden opgeworpen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Zij achten het begrijpelijkerwijs niet opportuun om kleine gevallen, zoals het ontsteken van een aansteker of het houden van huisdieren, binnen het bereik van de strafwet te brengen.[267] Het is de vraag in hoeverre deze zienswijze zich met het klassieke strafrechtelijke schadebegrip verhoudt, zoals dat begrip werd uiteengezet in paragraaf 2.5. Satzger en Von Maltitz zien ook zelf in dat hun ideeën vooruitstrevend zijn:

> 'Dass dabei sowohl dogmatisches wie rechtspolitisches Neuland betreten wird, lässt sich nicht leugnen. Im Kern liegt hierin letztlich eine – aus rechtsstaatlicher Perspektive durchaus nicht unproblematische – Vorverlagerung der Strafbarkeit. Einer weitreichenden Vorverlagerung sollte man zwar im Grundsatz durchaus mit Skepsis begegnen. Doch angesichts der unmittelbaren, vorbildlosen Bedrohung durch die sich immer weiter zuspitzende „Klimakrise" dürfen sich Wissenschaft und Gesetzgebung einer solchen nicht von vornherein verschließen. Im Gegenteil: So kommt es doch gerade der Rechtswissenschaft zu, neue Wege zu erkunden, um effektiven (strafrechtlichen) Klimaschutz und Rechtsstaatlichkeit zusammenzuführen.'[268]

De noodsituatie die klimaatverandering teweegbrengt, moet zorgen voor een nieuwe omgang met het beschermde rechtsgoed, zo betogen zij. Volgens Satzger en Von Maltitz moeten maatschappijen zich zelfs ontwikkelen van een systeem waarin emissies zijn toegestaan tenzij deze zijn verboden naar een systeem waarin emissies zijn verboden tenzij er een compensatie tegenover staat. Het lijkt op het eerste gezicht moeilijk om zo'n systeem te bewerkstelligen voor alle broeikasgasemissies, zeker teruggrijpend op het hiervoor genoemde basale handelingen als ademhalen en een aansteker ontsteken.

Satzger en Von Maltitz bieden een interessante zienswijze op het beoordelen van broeikasgasuitstoot door een strafrechtelijke bril. Zij bieden een optie om het strafrecht toch een rol te geven, ondanks dat een geïndividualiseerd causaal

266 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 15.
267 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 17.
268 Satzger & Von Maltitz 2021, p. 18.

verband tussen uitstoot en klimaatschade niet kan worden bewezen. Hun zienswijze om alle broeikasgasuitstoot binnen het bereik van het strafrecht te laten vallen, vraagt wel om veel bijschaving door de wetgever om te komen tot een werkbare juridische praktijk. Door zoveel handelingen binnen het bereik van het strafrecht te brengen, wordt de volgende vraag immers welke van al die handelingen we wel en niet acceptabel vinden. Tegelijkertijd lijkt de huidige Nederlandse strafrechtelijke benadering van broeikasgasemissies meer op die van Satzger en Von Maltitz dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Ook in het Nederlands strafrecht is het zo dat bepaalde vormen van broeikasgasuitstoot en gedragingen die daarmee verband houden strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd zonder dat klimaatschade kan worden aangetoond. Dit gebeurt door middel van abstracte gevaarzettingsdelicten, die in de volgende subparagraaf zullen worden besproken. In sommige van die gevallen kan van een strafrechtelijk handhaafbare overtreding al sprake zijn als bepaalde vormen van broeikasgasuitstoot hebben plaatsgevonden, en hoeven bepaalde gevolgen daarvan dus niet te worden aangetoond.

4.3.4.3 Abstracte gevaarzettingsdelicten en klimaatschade

Het voorgaande ging telkens over materiële delicten, welke vereisen dat een bepaald gevolg is ingetreden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dergelijke delicten kwalificeren tevens als krenkingsdelicten, aangezien zij zijn bedoeld om te reageren op een 'daadwerkelijke schending of krenking van een rechtsgoed'.[269] Uit het voorgaande bleek dat op dit moment geen geïndividualiseerd *condicio sine qua non*-verband kan worden aangetoond tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade op basis van dergelijke delicten. Naast krenkingsdelicten kent het strafrecht echter ook gevaarzettingsdelicten. Deze draaien niet om een schending of krenking van een rechtsgoed, maar om een gevaar voor zo'n schending of krenking. In de literatuur wordt opgemerkt dat dit soort delicten steeds vaker worden gebruikt.[270] Sterker nog, in de afgelopen jaren is zelfs in verschillende kringen discussie ontstaan, omdat de wetgever te snel gedrag binnen het bereik van de strafwet zou brengen door gevaarzettingsdelicten op te rekken. Daardoor zou tegenwoordig wel erg snel worden gevonden dat sprake is van een strafrechtelijk relevant gevaar.[271] Ten Voorde spreekt in dat kader ook wel van een 'kolonialisering' van het voorveld.[272] Tegelijkertijd ziet hij dat er maar weinig discussie over criteria voor strafbaarstelling voor gevaarzettingsdelicten bestaat, terwijl dit wel van belang zou

269 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 83-85.
270 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 83.
271 Ten Voorde 2021, p. 71.
272 Ten Voorde 2021, p. 65.

zijn. Hij acht het immers goed denkbaar dat de kansen op te ruim geformuleerde strafbaarstellingen groot zijn als het gaat om gevaarzettingsdelicten.[273]

Het is voor een gevaarzettingsdelict in beginsel niet relevant of het gevaar ook daadwerkelijk tot schade heeft geleid. Dit biedt een voordeel voor diegenen die willen komen tot strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid; het creëren van gevaren lijkt bij broeikasgasuitstoot immers aanzienlijk gemakkelijker te kunnen worden aangetoond dan een verwezenlijking van die gevaren. Bovendien doen veel gevaren van die uitstoot zich pas in de toekomst voor. Gevaarzettingsdelicten bieden veelal de mogelijkheid om ook gevaren voor toekomstige schade mee te nemen.[274] Zij kunnen worden opgedeeld in concrete en abstracte gevaarzettingsdelicten, zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds kort werd toegelicht. Concrete gevaarzettingsdelicten expliciteren in de delictsomschrijving welk gevaar door de strafbaar gestelde handeling moet zijn ontstaan. De delictsomschrijvingen van abstracte gevaarzettingsdelicten maken daarentegen niet duidelijk tot welk risico de gedraging in kwestie moet hebben geleid. Het daadwerkelijk ontstaan van een aantoonbaar gevaar is in dat geval dus geen voorwaarde voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Concrete gevaarzettingsdelicten vereisen wel dat een daadwerkelijk gevaar kan worden bewezen.[275]

Het is mogelijk om abstracte gevaarzettingsdelicten aan te nemen binnen het juridische antwoorden op klimaatverandering. Dit zijn delicten die draaien om gedragingen die direct of indirect verband houden met broeikasgasuitstoot, maar waarbij de gevolgen van die uitstoot voor strafrechtelijke aansprakelijkheid geen voorwaarde is. Op basis van de WED bestaat een aanzienlijke hoeveelheid strafbaarstellingen die als zodanig kwalificeert. De werking van deze wet werd omschreven in subparagraaf 2.4.4. In artikel 1 en 1a WED wordt overtreding van bepaalde bepalingen, veelal afkomstig uit het bestuursrecht, aangemerkt als economische delict.[276] De overtredingen van milieudelicten zijn daarbij ondergebracht onder artikel 1a WED.[277] De lijst met milieubepalingen die via de WED strafbaar zijn gesteld, bevat ook een breed scala aan klimaatwetten en -regels. Dergelijke klimaatnormen zijn een onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid. Sterker nog, de Nederlandse overheid heeft meermaals aangegeven dat dit soort wetten en regels een belangrijk onderdeel van dat beleid vormen.[278] Zij kwalificeren als abstracte gevaarzettingsdelicten, omdat zij bepaalde gedragingen strafbaar stellen die verband houden met klimaatverandering, zonder dat zij vereisen dat deze gedragingen tot klimaatschade hebben geleid.

---

273 Ten Voorde 2021, p. 74. Zie ook Ten Voorde 2021, p. 66-67.
274 Vgl. Van der Wilt 2021a, p. 273.
275 Husak 2008, p. 162-163 en De Hullu & Van Kempen 2024, p. 83-85.
276 Gritter 2019.
277 Gritter 2019.
278 Zie bijv. brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 15 mei 2020, kenmerk 00000001003214369000.

De abstracte gevaarzettingsdelicten in verband met klimaatverandering die via de WED strafbaar zijn gesteld, doen sterk doen denken aan de manier waarop Simester en Von Hirsch cumulatieve schade met het strafrecht willen voorkomen. Het zijn veelal kwaliteitsdelicten die specifieke regels opleggen voor bepaalde soorten rechtssubjecten. Zo zijn er regels voor exploitanten van broeikasgasinstallaties onder het EU-ETS, autofabrikanten en eigenaren van gebouwen. Simester en Von Hirsch stellen dat abstracte gevaarzettingsdelicten weleens worden ingezet omdat het moeilijk is om daadwerkelijke schade aan te tonen: 'To some extent, this is a matter of practical necessity. Proof that the conduct was in fact dangerous may impose impractical difficulties and costs of law enforcement, and may require monitoring mechanisms that are themselves unduly intrusive.'[279] Dit sluit goed aan bij de bovenstaande bevindingen ten aanzien van klimaatverandering. Ook op dat gebied is het dusdanig moeilijk om concrete schade aan te wijzen als gevolg van de uitstoot van een enkele uitstoter, dat abstracte gevaarzettingsdelicten soelaas kunnen bieden om het strafrecht toch te gebruiken in de strijd tegen het klimaatprobleem. Het feit dat bestraffing ziet op het overtreden van regels over een duidelijk vooraf beschreven rol, in plaats van de gevaren die hun uitstoot veroorzaakt, zorgt voor meer duidelijkheid. Abstracte gevaarzettingsdelicten bieden dan ook handvatten voor rechtssubjecten om te bepalen wanneer hun handelingen binnen het bereik van het strafrecht komen. Dit verdient aanbeveling in het licht van het legaliteitsbeginsel.[280]

Tegelijkertijd ligt de strafbare handeling bij abstracte gevaarzettingsdelicten soms wel erg ver verwijderd van de schade die de strafbepaling beoogt te beschermen. Zo bestaan onder de regelgeving van het EU-ETS allerhande administratieve verplichtingen voor exploitanten van broeikasgasinstallaties. Als zo'n exploitant bepaalde cijfers niet aan de Nederlandse Emissieautoriteit, de toezichthouder van die regels, doorgeeft, kan dit tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Het verband tussen deze administratieve verplichting en de schadelijke gevolgen van klimaatverandering is in dit soort gevallen behoorlijk theoretisch. Daar ligt meteen dan ook een potentiële zwakte bij de inzet van abstracte gevaarzettingsdelicten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Zoals in paragraaf 2.6 werd omschreven, is een van de krachten van het strafrecht gelegen in zijn expressieve waarde. De morele afkeuring die wordt uitgesproken lijkt over het algemeen minder groot als die het overtreden van administratieve klimaatverplichtingen betreft dan wanneer het gaat om de gevolgen van de uitstoot van een bepaalde onderneming. Een onderneming wordt dan immers alleen aangesproken voor het schenden van klimaatverplichtingen en niet voor het veroorzaken van klimaatschade.[281] Doordat die causaliteit geen rol speelt, kan in mindere mate sprake zijn van

279 Simester & Von Hirsch 2009, p. 95.
280 Simester & Von Hirsch 2009, p. 95.
281 Vgl. Bleeker 2018a, p. 4.

afkeuring ten aanzien van de gedragingen van de verdachte. Dit sluit aan bij de visie van Moore op de morele kanten van causaliteit: 'What we feel, and rightly feel, is that when our culpability causes serious injury to others, we are much more blameworthy than when it does not. Causation matters morally in this way.'[282]

Sterker nog, volgens sommigen hebben de milieustrafbaarstellingen in de WED niet eens als primair doel om het milieu te beschermen, maar om de handelingen het Nederlandse bestuur kracht bij te zetten. Dit doel is afhankelijk van de benadering die wordt gekozen bij een analyse van deze strafbaarstellingen. Een dergelijke benadering kan materieel of formeel worden ingestoken. Materieel verschilt het te beschermen rechtsgoed per achterliggende materiële norm. Waling en Hendriks komen beide tot de conclusie dat het merendeel van de strafbaarstellingen van milieuwetgeving primair beoogt het milieu te beschermen.[283] De WED bevat echter ook milieunormen die niet in eerste instantie het milieu als beschermd rechtsgoed kennen. Daarbij moet met name worden gedacht aan de grote hoeveelheid administratieve verplichtingen op milieuterrein. Door deze delicten worden ecologische rechtsgoederen beschermd, maar op een soms wel heel indirecte manier.[284] Naast de materiële lezing, kan formeel naar het beschermde rechtsgoed worden gekeken. Formeel gezien is het te beschermen rechtsgoed het overheidsbelang. Het strafrecht dient hier immers om kracht bij te zetten aan de administratieve ordening van de leefomgeving. In dat geval zou het niet om gevaarzettingsdelicten, maar om krenkingsdelicten gaan. Het strafrecht treedt dan immers in werking zodra de administratieve regel wordt overtreden en daarmee de administratieve ordening van het milieu is geschaad.[285] Faure en Visser spreken om die reden ook wel van het strafbaar stellen van 'administratieve ongehoorzaamheid'.[286]

Deze indirecte bescherming van de staat van het klimaat kan afdoen aan de expressieve waarde van een strafrechtelijke veroordeling. Een overtreder wordt op basis van een abstract gevaarzettingsdelict immers niet verweten dat hij klimaatschade heeft veroorzaakt, maar alleen dat hij een overtreding heeft begaan die vaak erg indirect met de gevolgen van klimaatverandering verband houdt. Hoewel die expressieve waarde in het geval van klimaatverandering over het algemeen minder groot lijkt bij abstracte gevaarzettingsdelicten, kan er wel degelijk een belangrijke expressie uitgaan van de inzet van deze delicten. Abstracte gevaarzettingsdelicten in de vorm van bestuursrechtelijke klimaatnormen kunnen namelijk gevolg geven aan gedragingen die wel degelijk in sterke mate afkeurenswaardig kunnen zijn. De overheid bedeelt bepaalde soorten rechtssubjecten met dergelijke normen een rol toe in de

282 Moore 2009, p. 33.
283 Waling 1990, p. 20 en Hendriks 2010, p. 30.
284 Hendriks 2010, p. 31. Zie verder par. 2.4 van dit onderzoek.
285 Koopmans 1996, p. 229.
286 Faure & Visser 1999, p. 65.

transitie naar een duurzamere samenleving. Die rol wordt vastgelegd in wetten en regels die deze rechtssubjecten verplicht zijn om na te leven. Als zij dat niet doen, dan schaden zij daarmee die transitie, omdat zij het aan hen toegewezen deel in onvoldoende mate op zich nemen. Op een dusdanig belangrijk terrein als klimaatverandering mag van ondernemingen worden verwacht dat zij normconform handelen. Zij hebben immers een belangrijke rol in het voorkomen van de desastreuze dreigende gevolgen van het klimaatprobleem. Bovendien legt een overtreding van deze regels mogelijkerwijs een onevenredige druk op andere rechtssubjecten, die mogelijk meer van hun uitstoot moeten reduceren om die wederrechtelijke uitstoot te compenseren. Zodoende kunnen er, ondanks het feit dat de eventuele klimaatschade van de strafbare handeling niet relevant is, toch goede redenen zijn om abstracte gevaarzettingsdelicten aan te wenden vanwege het expressieve karakter van het strafrecht.

De expressieve waarde van het strafrecht is bovendien niet de enige reden waarom het rechtsgebied moet worden overwogen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Uit de analyse over dit onderwerp in paragraaf 2.6 bleek immers dat het strafrecht ook kan worden ingezet vanwege zijn gedragsveranderende werking. Het strafrecht wordt immers meer dan andere rechtsgebieden toegedicht dat het in staat is om het gedrag van personen en bedrijven te doen veranderen. Deze kracht van het strafrecht kan een rol spelen bij overwegingen rondom het inzetten van abstracte gevaarzettingsdelicten in de vorm van sectorspecifieke klimaatnormen. Als een bedrijf immers zo'n delict begaat, dan schendt het daarmee een klimaatverplichting die de overheid aan hem heeft opgelegd. Door dergelijk wederrechtelijk gedrag te bestraffen, maakt de overheid aan het bedrijf en aan andere normadressaten van de betreffende wet of regel duidelijk dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Een significante sanctie voor een dergelijke overtreding kan ook aan de verdachte en andere ondernemingen duidelijk maken dat normovertredingen niet lucratief zijn. Door de speciaal- en generaalpreventieve werking van het strafrecht kan dit ervoor zorgen dat de veroordeelde en anderen zich in de toekomst vaker normconform zullen gedragen. Dit kan ertoe leiden dat klimaatwet- en -regelgeving vaker wordt nageleefd, wat bijdraagt aan het terugdringen van de broeikasgasuitstoot en het behalen van de klimaatdoelstellingen. In bepaalde gevallen kan de generaalpreventieve werking van een veroordeling bovendien niet slechts effect hebben op de normadressaten van de specifieke regel die in het geding is, maar ook op normadressaten van andere klimaatwetten en -regels. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.2.

Het volgende hoofdstuk van dit onderzoek gaat in op enkele praktische manieren waarop het strafrecht kan worden aangewend binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Eén daarvan is de abstracte gevaarzettingsdelicten die strafbaar zijn gesteld via de WED. Deze worden behandeld in paragraaf 5.2. Om meer kleur te geven aan de bovenstaande bevindingen, worden in die paragraaf bovendien enkele voorbeelden gegeven van normensets waarvan overtredingen strafbaar zijn gesteld via de WED. Daarnaast wordt

in die paragraaf het gebrek aan handhaving en de keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van dit soort normen behandeld.

4.3.4.4 Concrete gevaarzettingsdelicten en klimaatschade

Uit het bovenstaande volgt dat het op dit moment waarschijnlijk niet mogelijk is om materiële delicten aan te wenden waarbij klimaatschade wordt toegerekend aan een bepaald rechtssubject, maar dat abstracte gevaarzettingsdelicten wel kunnen worden ingezet in het juridische antwoord op klimaatverandering. In zekere zin bestaat er een middenweg tussen deze soorten delicten, die wordt gevormd door de concrete gevaarzettingsdelicten. Dit zijn gevaarzettingsdelicten waarbij het gevaar voor schade is geëxpliciteerd in de delictsomschrijving. Voor gevaarzettingsdelicten moet sprake zijn van 'een kans op een onwenselijke gebeurtenis, die (in enigerlei mate) concretiseerbaar en onaanvaardbaar groot moet zijn'.[287] In de literatuur worden twee benaderingen uitgewerkt over hoe het relevante gevaar moet worden vastgesteld, een objectieve en een subjectieve standpunt. Ten Voorde schrijft over de objectieve benadering:

> 'From an objective view on endangerment, there can only be a danger of harm when there is a certain probability (let us call it a considerable chance) that the act will result in harm. Whether an act is seen as constituting a (sufficient) danger of harm depends on the act, not on the intent of the actor. The more certainty there is about what will cause harm, the sooner it is accepted that this act is dangerous. This also means that the more (scientific) knowledge is gained on the dangers of certain acts, the sooner an act is objectively qualified as dangerous and could be prohibited.'[288]

In de objectieve leer gaat het dus om de handeling en het gevaar dat daaruit voortkomt, en niet om de intentie van de verdachte.[289] Voor gevaarzettingsdelicten is vereist dat een substantieel gevaar is ontstaan. Hoe groot die kans precies moet zijn, staat in het kader van veel concrete gevaarzettingsdelicten ter discussie.[290] De wetgever kan een grens stellen vanaf waar een bepaald veroorzaakt gevaar mogelijk strafwaardig wordt geacht. Voor strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid zou het bij de objectieve benadering draaien om de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen. Hoe meer broeikasgassen zijn uitgestoten, hoe meer gevaar er immers door die handeling ontstaat. Daarbij speelt dan ook het type broeikasgas een rol, aangezien bepaalde gassen voor meer opwarming zorgen dan anderen. Voor de objectieve invulling kan de mate van wetenschappelijke kennis over gevaren van groot belang zijn.[291] De voor-

287 Ten Voorde 2021, p. 69.
288 Ten Voorde 2014, p. 167.
289 Ten Voorde 2021, p. 70.
290 Ten Voorde 2021, p. 69.
291 Ten Voorde 2021, p. 70.

noemde ontwikkelingen in de *climate attribution science* zouden er dan ook voor kunnen zorgen dat eerder aan de vereisten van concrete gevaarzettingsdelicten kan worden voldaan. Het blijft echter lastig te bepalen wanneer van een voldoende mate van gevaar sprake is. Eerder in deze paragraaf werd immers reeds geanalyseerd dat het een grote uitdaging is om te bepalen welke gevolgen precies met de uitstoot van een enkel rechtssubject samenhangen. Bij gevaarzettingsdelicten is dan ook nog eens de omvang van toekomstige schade van belang. Deze is op het terrein van klimaatverandering veelal niet gemakkelijk vast te stellen, omdat verschillende relevante factoren ongewis zijn, waaronder technologische ontwikkeling, de snelheid waarmee de wereld als geheel uitstoot weet af te bouwen en de mate waarin aan klimaatadaptatie zal worden gedaan.[292]

Tegenover de objectieve behandeling, staat de subjectieve leer van het vereiste gevaar bij concrete gevaarzettingsdelicten. Ten Voorde omschrijft deze leer als volgt:

> 'From a subjective view on endangerment, an act may be described as dangerous because of the intent of the actor. If it was the actor's intent to create harm, even without the act being objectively dangerous (the act does not create a considerable chance of constituting a harm), the act could still be considered dangerous. From this point of view, uncertainty as to whether an act constitutes a (sufficient) danger of harm is irrelevant for qualifying an act as dangerous, subject to the condition that the intent of the actor to cause harm is clear. Therefore, from a subjective view, no objective connection between the act and harm does not mean that this act cannot be considered dangerous.'[293]

Bij een subjectieve benadering van gevaarzettingsdelicten staan de beweegredenen van de verdachte centraal. In het geval van klimaatverandering kan daarbij worden gedacht aan situaties waarin met grote veronachtzaming broeikasgassen worden uitgestoten. De BBC schreef in 2022 bijvoorbeeld, naar aanleiding van een analyse van Rystad Energy, dat Rusland grote hoeveelheden gas affakkelde, mogelijk om overschotten te verbranden die het niet aan Europa wilde leveren.[294] De uitstoot die daarmee gepaard gaat heeft dus niet de voordelen die uitstoot doorgaans heeft, zoals energievoorziening of mobiliteit. Het is voorstelbaar dat dit soort gedragingen eerder voldoet aan een gevaarzettingsdelict met een subjectieve benadering dan uitstoot die meer maatschappelijke en economische voordelen heeft. Bij de subjectieve leer kan daarnaast worden gedacht aan bijvoorbeeld bedrijfsprocessen die gemakkelijk verduurzaamd hadden kunnen worden, maar waarbij de uitstoter er desalniettemin – bijvoorbeeld vanuit gemakzucht – voor kiest om op de oude uitstootintensieve voet door te gaan. Hoe een gevaarzettingsdelict precies moet worden

292 Bleeker 2018a, p. 6.
293 Ten Voorde 2014, p. 168.
294 McGrath 2022.

geïnterpreteerd, moet worden bepaald aan de hand van de redactie van de strafbaarstelling en de toelichting en interpretatie ervan in wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur.

Voor de interpretatie van concrete gevaarzettingsdelicten is het rechtsgoed dat het delict beoogd te beschermen van groot belang.[295] Op het gebied van concrete gevaarzettingsdelicten en milieuschade heeft hierover een aanzienlijke mate van debat plaatsgevonden. Hier kan namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen antropocentrische en ecocentrische gevaarzettingsdelicten, dat in de terreinverkenning van dit onderzoek reeds ter sprake kwam. Veel westerse strafrechtsystemen kiezen voor een antropocentrische benadering, waarbij een gevaar voor het menselijk leven of voor schade aan de menselijke gezondheid vereist is om tot strafrechtelijke aansprakelijkheid te komen. Velen bepleiten echter de noodzaak voor een ecocentrische benadering, waarbij ook gevaar voor grote schade aan het milieu als zodanig kan volstaan voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het is in een ecocentrische benadering dus niet nodig dat ook mensen zijn geschaad. Een antropocentrisch gevaarzettingsdelict zou in verband met broeikasgasuitstoot betekenen dat de relevante emissies van broeikasgassen een gevaar voor mensen moet hebben opgeleverd. Voor een ecocentrisch delict zou het voldoende zijn dat de uitstoot tot een bepaalde mate van gevaar voor schade aan de natuur heeft geleid.

Zoals eerder in deze paragraaf werd toegelicht, lijken gevaarzettingsdelicten goed te passen bij de aard van klimaatcausaliteit. Met name door de grote hoeveelheid partijen die broeikasgassen emitteert, is het immers uiterst moeilijk om aan te tonen dat de uitstoot van een rechtssubject tot bepaalde schade heeft geleid; het is gemakkelijker te stellen dat die uitstoot voor een gevaar voor schade heeft gezorgd. Daarbij is dan wel de vraag hoe groot de kans op dergelijke schade moet zijn, welk rechtsgoed door de strafbepaling wordt beschermd en welke uitstoot daarbij relevant is. Deze twistpunten zijn terug te zien in het Nederlands strafrecht. De belangrijkste concrete gevaarzettingsdelicten voor het Nederlandse milieustrafrecht zijn zonder meer artikel 173a en 173b Sr, welke reeds werden toegelicht in subparagraaf 2.4.3. Enkele belangrijke bevindingen uit die subparagraaf worden hier toegepast op klimaatverandering, waarbij een beperkte mate van herhaling onvermijdelijk is. Artikel 173a Sr luidt:

> 'Hij die opzettelijk en wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt, wordt gestraft:
> 1°. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is;

295 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 85.

2°. met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.'

Waar artikel 173a Sr een opzetdelict is, bevat artikel 173b Sr de culpoze evenknie. Een aantal juridische discussies die eerder in deze paragraaf aan bod kwamen, zijn terug te zien in vraagstukken omtrent de invulling van de delictsbestanddelen van artikel 173a en 173b Sr. Drie punten daarvan zullen in de volgende alinea's worden toegelicht, te weten het wederrechtelijkheidsvereiste, het beschermde rechtsgoed en de vereiste mate van gevaar.

Gevaarzettingsdelicten kennen bij milieudelicten in veel jurisdicties een wederrechtelijkheidsvereiste. Dit betekent dat een norm moet zijn overtreden, waardoor veelal niet alle emissies van een bepaalde partij kunnen worden meegenomen in deze strafbepaling. Het gedeelte van de emissies van een rechtssubject dat niet wederrechtelijk is kan namelijk niet binnen het toepassingsbereik van deze bepalingen worden geplaatst. Het is geen uitgemaakte zaak hoe dit vereiste moet worden ingevuld in geval van artikel 173a en 173b Sr. Enerzijds lijkt de wetgever met het wederrechtelijkheidsvereiste te hebben gedoeld op overtredingen van publiekrechtelijk milieurecht. Emissies die voortkomen uit overtredingen van milieuwetgeving kunnen op die grond binnen het bereik van deze strafbepaling worden geplaatst.[296] Anderzijds wordt in de literatuur betoogd dat uit recente jurisprudentie van de Hoge Raad een ruimere interpretatie van dit vereiste lijkt te volgen, hoewel de wenselijkheid daarvan wordt betwijfeld.[297] Huisman bepleit bijvoorbeeld een restrictieve uitleg van de delictsbestanddelen van artikel 173a en 173b Sr, gelet op de zware strafbedreiging van de bepalingen.[298] Deze discussie leidt in het kader van het klimaatstrafrecht tot enkele relevante vragen. Zo is de vraag in hoeverre een ontoereikende redactie of uitvoering van een klimaattransitieplan op basis van de CSRD en CSDDD als wederrechtelijk in de zin van artikel 173a en 173b Sr kan kwalificeren (zie over die wet verder subparagraaf 2.3.3.3). Ook is het de vraag in hoeverre een overschrijding van een emissiereductie-

296 Zie *Kamerstukken II* 1984/85, 19020, nrs. 1-3, p. 13, waarin staat: '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. Niet alle bestanddelen van het strafbaar feit zijn aanwezig en ingeval van een vervolging zou een vrijspraak moeten volgen. Het is dus niet nodig dat hij zich op een strafuitsluitingsgrond beroept. Het is billijk dat degeen die handelt in overeenstemming met de voorschriften die de milieu-autoriteiten in zijn concrete geval hebben gegeven, zich niet daarnaast zorgen hoeft te maken dat hij mogelijk in aanraking zal komen met de strafrechter. De overheid tone tegenover de burger één gelaat. Het kan niet zo zijn dat wat de milieu-autoriteiten toestaan langs strafrechtelijke weg wordt verboden.'

297 Van Eggen 2021, p. 336-352.

298 Huisman 2023, p. 288. Zie ook Van Eggen 2021, p. 350 en *Kamerstukken II* 1984/85, 19020, nrs. 1-3, p. 13.

bevel, zoals Nederlandse rechters oplegden aan de Staat en Shell,[299] kan kwalificeren als wederrechtelijk in de zin van artikel 173a en 173b Sr (zie over die rechterlijke uitspraken verder subparagraaf 2.3.4.2).

Mocht met het overtreden van een bestuursrechtelijke klimaatwet of -regel of een civielrechtelijk emissiebevel aan dit wederrechtelijkheidsvereiste zijn voldaan, dan staat daarmee strafrechtelijke aansprakelijkheid op basis van artikel 173a en 173b Sr nog niet vast. Deze bepalingen kennen immers meer delictsbestanddelen, waarvan in de praktijk blijkt dat deze lastig worden vervuld. Daardoor stelt het Openbaar Ministerie niet vaak vervolging in op grond van deze bepalingen en leiden vervolgingen niet zelden tot vrijspraak.[300] Een van die delictsbestanddelen omschrijft het beschermde rechtsgoed. Artikel 173a en 173b kennen een antropocentrische benadering. Dit betekent voor die bepalingen dat moet kunnen worden bewezen dat door de uitstoot in kwestie een bepaalde mate van gevaar aan de menselijke gezondheid is ontstaan. Een hogere straf kan ingevolge sub 2 worden opgelegd als iemand is overleden als gevolg van de uitstoot. In de praktijk blijkt dit gevaar voor schade aan de menselijke gezondheid vaak moeilijk te bewijzen.[301] Het is niet noodzakelijk om specifiek aan te wijzen wiens gezondheid mogelijk in gevaar is gebracht. De term openbare gezondheid moet bovendien ruim worden geïnterpreteerd. Ook de gezondheid van specifieke groepen, zoals zwangere personen, baby's en bejaarden, moeten hierbij in aanmerking worden genomen.[302] Ook de gezondheid van toekomstige generaties valt onder de gezondheid als bedoeld in deze bepalingen.[303]

Uit artikel 173a en 173b Sr volgt dat het moet gaan om een gevaar dat 'te duchten' is. Daaruit blijkt dat het niet nodig is dat de gevolgen moeten zijn ingetreden. Ook het creëren of laten ontstaan van risico's kan dus een strafbaar feit opleveren.[304] Dit risico moet dan wel voldoende ernstig zijn. Er zijn in de wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur behoorlijk wat aanknopingspunten te vinden voor de mate van gevaar die nodig is voor aansprakelijkheid op grond van deze delicten. Het is volgens de Hoge Raad voldoende als sprake is van een 'reële kans' op de verwezenlijking van de in het artikel genoemde gevolgen.[305] Het feit dat een gevaar te duchten moet zijn geweest 'brengt mee dat het in beginsel niet genoeg is dat een gevaarlijke stof in het milieu is gebracht. Het moet in het specifieke geval gevaarzettend voor de openbare gezondheid of het leven van een ander zijn geweest'.[306] De Lange spreekt

299 Het bevel aan Shell werd in hoger beroep teruggedraaid, zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).
300 Velthuis 2020, p. 136.
301 Velthuis 2020, p. 136.
302 Waling 1990, p. 47 en Hendriks 2010, p. 44.
303 *Kamerstukken II* 1984/85, 19020, nr. 3, p. 12.
304 De Jong & Faure 2022, par. 4.1.
305 HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368.
306 Hendriks 1998, nt. 4.

in dit kader van het 'objectieve gedeelte van de gevaarzettendheid van de gedraging'.[307] Dit delictsbestanddeel wordt inderdaad volgens de objectieve benadering van gevaarzettingsdelicten ingevuld. Hoeveel gevaar precies moet zijn ontstaan, hangt af van de situatie, de mate van uitstoot en het type stof dat is uitgestoten.[308] Dit lijkt echter vaak tot bewijsproblemen en volgens Hendriks draagt dit er zelfs aan bij dat artikel 173a en 173b Sr 'in de praktijk [...] nauwelijks [...] kunnen worden toegepast'.[309] Aangezien beide delicten ook een subjectief bestanddeel kennen, hebben zij echter ook kenmerken van de hierboven omschreven subjectieve benadering.

Koopmans ziet in haar promotieonderzoek dat het vaak moeilijk is om aan te tonen dat emissies hebben geleid tot milieuschade. Zij doelt hiermee op emissies in brede zin en dus niet louter op emissies van broeikasgassen. Zij refereert hierbij aan een Duitse milieustrafbaarstelling die geen administratieve afhankelijkheid kent. Deze strafbepaling kan dus ook worden ingezet als niet kan worden bewezen dat een bestuursrechtelijke norm is overtreden. Het is, met andere woorden, een autonome milieustrafbaarstelling. Desondanks is het moeilijk om een causaal verband aan te tonen tussen de emissies en een gevaar:

> 'Hoewel in dit soort gevallen de gebodsnorm zelfstandig, onafhankelijk van het administratieve recht, door het strafrecht wordt geformuleerd, kleeft aan deze regeling het belangrijke bezwaar dat het bewijs van een causaal verband tussen een bepaalde verontreinigingshandeling en het ontstaan van een concreet gevaar, met name in geval van cumulatieve en vaak grensoverschrijdende gevolgen van emissies moeilijk te leveren is. Als gevolg van deze bewijs- en causaliteitsproblematiek blijken dit soort gevaarzettingsdelicten in de praktijk dan ook nauwelijks toegepast te worden.'[310]

In het geval van de klassieke vormen van milieuverontreiniging is dus al sprake van bewijsproblematiek ten aanzien van artikel 173a en 173b Sr. Daarbij speelt mee dat niet alle emissies kunnen worden meegenomen in de causaliteitsanalyse voor deze bepalingen, omdat alleen de wederrechtelijke uitstoot van belang is voor deze bepalingen. Om in een voorkomend geval te bepalen of een zodanige mate van wederrechtelijke broeikasgasuitstoot heeft plaatsgevonden dat sprake is van een reëel gevaar voor de schade als omschreven in artikel 173a en 173b Sr, zou een dialoog moeten plaatsvinden tussen juridische experts en de klimaatwetenschap. De Rechtbank Den Haag stelde in de Urgenda-procedure vast dat alle broeikasgasuitstoot bijdraagt aan gevaarlijke

307 De Lange 2020.
308 Dit volgt uit o.a. uit meerdere asbestzaken, zie De Lange 2020.
309 Hendriks 1998, nt. 5.
310 Koopmans 1996, p. 22.

klimaatverandering.[311] Een enkele bijdrage is op zichzelf voor 173a en 173b Sr echter niet voldoende. Uit bovenstaande uitgangspunten blijkt dat een lichte overschrijding van een emissienorm in ieder geval niet tot aansprakelijkheid zal leiden op grond van deze bepalingen. Er moet sprake zijn van een objectief vast te stellen reële kans op gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar. Het IPCC stelt met grote mate van zekerheid vast dat klimaatverandering van negatieve invloed zal zijn op de menselijke gezondheid.[312] Het is alleen de vraag vanaf welke hoeveelheid broeikasgasuitstoot die negatieve effecten ook aan een bepaald rechtssubject kunnen worden toegerekend. Met behulp van de klimaatwetenschap zouden juristen in een voorkomend geval moeten vaststellen of daarvan sprake is.

Uit de vorige subparagraaf volgde dat abstracte gevaarzettingsdelicten kunnen worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. De expressieve waarde van het strafrecht zou echter een van de redenen zijn om het rechtsgebied binnen dat juridische antwoord aan te wenden. Juist deze waarde zou in het geval van abstracte gevaarzettingsdelicten beperkt kunnen zijn, zoals hiervoor uiteen werd gezet. Bij een veroordeling op grond van een concreet gevaarzettingsdelict kan de expressieve waarde groter zijn dan bij de abstracte tegenhanger. In het geval van concrete gevaarzettingsdelicten wordt een verdachte immers veroordeeld voor het daadwerkelijk in het leven roepen van een gevaar. Het betreft dan niet louter het overschrijden van klimaatnormen, maar bovendien het creëren van gevaren door die overschrijding. Aangezien ook de mogelijke klimaatschade als gevolg van de wederrechtelijkheid wordt meegenomen, zal dit over het algemeen een gedraging zijn die meer afkeuring verdient.

Uit het voorgaande bleek bovendien dat concrete gevaarzettingsdelicten goed aansluiten bij de aard van broeikasgasuitstoot en de gevaren die daaruit voortkomen. Door de grote hoeveelheid uitstoters van broeikasgassen, kan immers niet worden aangetoond dat bepaalde klimaatschade niet was ontstaan als een enkel rechtssubject geen broeikasgassen had uitgestoten. Wat wel kan worden bewezen is dat een bepaalde hoeveelheid uitstoot tot bepaalde gevaren leidt. Dit betekent dan echter niet zonder meer dat ook aansprakelijkheid op basis van deze delicten kan worden vastgesteld. Artikel 173a en 173b Sr hebben immers een aantal delictsbestanddelen waarvan in de praktijk blijkt dat deze moeilijk te bewijzen zijn. Alleen wederrechtelijke broeikasgasuitstoot is bijvoorbeeld relevant voor deze bepalingen. Daardoor zal veel broeikasgastuitstoot buiten de reikwijdte van de delictsomschrijving vallen. Hoewel concrete

311 Zie Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*), waarin door de rechters wordt vastgesteld: 'Vast staat immers dat elke antropogene broeikasgasemissie, hoe gering ook, bijdraagt aan een verhoging van het CO2-niveau in de atmosfeer en dus aan een gevaarlijke klimaatverandering.'

312 Zie bijv. IPCC 2023, par. A.2.5, A.2.6 en A.2.7. Het IPCC staat daarbij ook stil bij de negatieve gevolgen voor de mentale gezondheid. Het is niet duidelijk in hoeverre ook dergelijke schade binnen de reikwijdte van deze bepalingen kan worden gebracht.

gevaarzettingsdelicten op het eerste gezicht dus goed lijken aan te sluiten bij de dynamiek van klimaatverandering, zal van aansprakelijkheid op basis van deze delicten niet zomaar sprake zijn.

4.3.4.5 Afrondende beschouwingen

Het lijkt niet mogelijk om een geïndividualiseerd causaal verband vast te stellen tussen broeikasgasemissies en klimaatschade. Het vereiste *condicio sine qua non*-verband tussen gespecificeerde uitstoot en schade kan immers niet worden aangetoond, terwijl dit in beginsel wel vereist is. Het lijkt bovendien niet binnen de leer van de redelijke toerekening te passen om bepaalde schade als gevolg van klimaatverandering te verbinden aan de uitstoot van een bepaald rechtssubject. Dat betekent echter niet dat het strafrecht daarmee geen rol kan hebben binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze subparagraaf liet immers zien dat het onder bepaalde omstandigheden mogelijk is om partijen verantwoordelijk te houden voor de gevaren die zij veroorzaken. In de Duitse literatuur is zelfs geopperd om alle broeikasgasemissies te benaderen als schadetoebrengende handelingen die voor het strafrecht relevant kunnen zijn. Deze visie biedt een interessante alternatieve zienswijze voor de strafrechtelijke benadering van klimaatverandering, maar zorgt tegelijkertijd voor aanzienlijke praktische problemen. Deze Duitse benadering zou immers buitengewoon veel handelingen binnen het bereik van het strafrecht brengen. De auteurs zien dan ook in dat aanvullende regels nodig zijn om te verduidelijken welk gedrag daadwerkelijk strafbaar is. Dit roept in sterke mate associaties op met de wijze waarop het strafrecht op dit moment een rol heeft gekregen in het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering.

Binnen het Nederlandse juridische landschap op het gebied van klimaatverandering bestaan er immers al tal van abstracte gevaarzettingsdelicten. Dit zijn strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen die zijn bedoeld om de broeikasgasuitstoot van bepaalde sectoren terug te dringen. In paragraaf 5.2 wordt verder op dergelijke wet- en regelgeving ingegaan. Daarnaast kent het Nederlandse milieustrafrecht concrete gevaarzettingsdelicten. Anders dan de abstracte gevaarzettingsdelicten, vereisen zij dat een bepaalde mate van gevaar voor schade kan worden bewezen. Broeikasgasuitstoot zal niet gemakkelijk aan de vereisten van de Nederlandse concrete gevaarzettingsdelicten voldoen. Door hun wederrechtelijkheidsvereisten en antropocentrische focus kunnen immers niet alle vormen van uitstoot en schade worden meegenomen in een strafrechtelijke analyse op basis van deze delicten. Bovendien moet worden bewezen dat sprake is van een reëel gevaar voor de schade als omschreven in deze gevaarzettingsdelicten. Hoewel een verdere dialoog tussen rechts- en klimaatwetenschap vereist is om tot dergelijk bewijs te komen, is mijn verwachting dat hiervan pas sprake zal zijn bij een substantiële mate van wederrechtelijke broeikasgasuitstoot.

Zoals al werd aangegeven in de inleiding van deze paragraaf, is er internationaal nog weinig geschreven over strafrechtelijke causaliteit in het licht van het verband tussen broeikasgasuitstoot en klimaatschade. Een uitzondering daarop wordt gevormd door een artikel in de Harvard Environmental Law Review waarin wordt betoogd dat bedrijven in de fossiele industrie moeten worden aangeklaagd op basis van levensdelicten, geschreven door Arkush en Braman. Dit is een materieel delict, want het vereist dat een persoon is overleden door de gedraging van de verdachte. Een veroordeling voor dit delict zou dus de vaststelling van een causaal verband tussen de broeikasgasemissies van deze bedrijven en het overlijden van personen vergen. De auteurs stellen begrijpelijkerwijs vast dat fossiele-energiebedrijven zich in een dergelijke hypothetische strafzaak zouden verweren door te stellen dat geen *condicio sine qua non*-verband kan worden vastgesteld tussen hun uitstoot en de relevante klimaatschade. Daartegenover stellen Arkush en Braman:

> 'These arguments misapprehend how the "but for" cause requirement functions in most jurisdictions. Most courts of common law hold, just as most people believe in ordinary life, that where a defendant's conduct has either accelerated or contributed to a death, the conduct satisfies this prong and is an "in-fact" cause of death. Thus, it is no defense to say that many other people also contributed to the forbidden harm. There are many criminal cases in which multiple actors, sometimes even the victims themselves, are substantial contributors to the death in question, but where the defendant who also contributed to the harm is not excused. Similarly, it is no defense to argue that someone else might have engaged in similarly lethal conduct had the defendant not done so. Finally, there is no doctrinal bar to prosecution where there is uncertainty about which particular death a defendant caused, so long as the defendant engaged in related conduct that a reasonable person would understand to be generating lethal risk.'[313]

Deze overwegingen van Arkush en Braman bevatten een aantal inzichten die lijken te verschillen van de hiervoor omschreven causaliteitsbenadering in het Nederlands recht. Zij stellen onder meer vast dat aan de *condicio sine qua non*-toets in het strafrecht kan worden voldaan als de 'defendant's conduct has either accelerated or contributed to a death'. Deze benadering van Arkush en Braman zou onder bepaalde omstandigheden ook in het Nederlands strafrecht kunnen worden gevolgd. Op basis van de leer van de redelijke toerekening is immers niet vereist dat het gevolg geheel eigenhandig door de verdachte is veroorzaakt. Ook een aanzienlijke bijdrage van de verdachte kan immers volstaan om tot strafrechtelijke aansprakelijkheid te komen. Zij stellen daarnaast echter dat het niet nodig is om aan te tonen wie precies is overleden om tot een veroordeling voor een levensdelict te komen. Met inachtneming van de vereisten van artikel 261 Sv lijkt deze benadering niet voor materiële

313 Arkush & Braman, p. 33.

delicten in het Nederlands strafrecht op te gaan. Een soortgelijke benadering zou daarentegen wel op basis van concrete gevaarzettingsdelicten in de Nederlandse rechtsorde kunnen worden gevolgd. Het gaat buiten de reikwijdte van dit onderzoek om deze bevindingen te toetsen aan de regels van de *common law*-jurisdicties die Arkush en Braman behandelen. Overigens kan wel worden opgemerkt dat dit artikel in een gerenommeerd tijdschrift is gepubliceerd. Het is echter ook een publicatie met een sterk betogend karakter, waarin weinig plaats lijkt voor tegenargumenten voor de stelling van de auteurs dat fossiele-energiebedrijven moeten worden vervolgd voor levensdelicten. Het zou voor de rechtswetenschap dan ook interessant zijn als een publicatie zou verschijnen waarin de uitlatingen van deze auteurs door andere wetenschappers worden getoetst.

4.3.5 Afrondende beschouwingen

Causaliteit is het tweede algemene leerstuk van strafrechtelijke aansprakelijkheid dat in dit hoofdstuk werd behandeld. Dit is een belangrijk onderwerp in het strafrecht, omdat het veroorzaken van een bepaald gevolg de essentie vormt van veel delicten. Ook is causaliteit een van de hete hangijzers in veel rechtszaken die om klimaatverandering draaien. Uit meerdere bevindingen uit deze paragraaf bleek waarom dit het geval is. Verschillende aspecten van de oorzaken en gevolgen van het klimaatprobleem zorgen er immers voor dat het niet gemakkelijk is om een geïndividualiseerd causaal verband vast te stellen waarbij een enkel rechtssubject voor bepaalde klimaatschade verantwoordelijk wordt gehouden. Het Nederlands strafrecht gebruikt om causaliteit te bepalen de leer van de redelijke toerekening. Dit is een open norm, waardoor het uitdagend is om een causaliteitsverband dat zo eigenaardig en complex is als klimaatcausaliteit in het licht van deze leer te beschouwen. Het open karakter van de leer van de redelijke toerekening lijkt op het eerste gezicht ruimte te bieden om het ingewikkelde causale verband tussen oorzaak en gevolg van broeikasgasuitstoot toch binnen de grenzen van het strafrecht te brengen. Een nauwgezettere analyse van de leer van de redelijke toerekening laat echter enkele bandbreedten zien waarbinnen causaliteit moet worden vastgesteld. Zo moet in beginsel sprake zijn van een *condicio sine qua non*-verband tussen oorzaak en gevolg. Het lijkt met de huidige stand van de klimaatwetenschap niet mogelijk om zo'n causaal verband te construeren tussen de uitstoot van het ene rechtssubject enerzijds en bepaalde klimaatschade anderzijds. Er zijn enkele uitzonderingen op dit *condicio sine qua non*-uitgangspunt in het Nederlands strafrecht, maar ook daaraan wordt in het geval van klimaatcausaliteit niet voldaan.

Bovendien lijkt het niet redelijk om een enkele partij verantwoordelijk te houden voor bepaalde schade van klimaatverandering. Dit zou immers zorgen voor een vergaande simplificering van de complexe aard van klimaatcausaliteit.

Een dergelijke simplificering is naar de huidige stand van de klimaatwetenschap niet redelijk, en voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ook niet nodig. Civielrechtelijke klimaatprocedures laten zien dat het nuttiger is om de nadruk te leggen op klimaatverantwoordelijkheden van verschillende rechtssubjecten dan op klimaatschade die zij veroorzaken. In deze privaatrechtelijke zaken, en de literatuur daarover, zijn verschillende juridische constructies ontstaan op basis waarvan dergelijke verantwoordelijkheden worden vastgesteld. Dit gebeurt veelal op basis van open normen, waarvan in het strafrecht in mindere mate sprake kan zijn. Ook het strafrecht kent echter regels die bedoeld zijn om verschillende soorten rechtssubjecten verplichtingen op te leggen op klimaatgebied. Door middel van deze abstracte gevaarzettingsdelicten zijn bepaalde handelingen strafbaar gesteld met als uiteindelijke doel om de broeikasgasuitstoot te beteugelen. Een voorbeeld hiervan is het normenkader met betrekking tot het EU-ETS, waarvan overtreding grotendeels strafbaar is gesteld via de WED. De wetgever stelt daarmee gedragingen strafbaar zonder dat in de delictsomschrijving wordt gespecificeerd wat voor schade de gedraging moet hebben veroorzaken. Dit is ook een nadeel als het gaat om de doelen waarvoor het strafrecht zou worden aangewend in het juridische antwoord op klimaatverandering. De expressieve kracht van een bestraffing van bijvoorbeeld het overtreden van administratieve vereisten in verband met broeikasgasuitstoot zal niet zelden minder zijn dan van een veroordeling voor daadwerkelijk veroorzaakte schade of gevaren. Desalniettemin kunnen deze abstracte gevaarzettingsdelicten wel degelijk een veroordeling met een expressieve waarde bewerkstelligen. Zij kunnen bovendien worden ingezet van wege hun gedragsveranderende werking, zoals verder zal worden uitgelegd in paragraaf 5.2.

Naast abstracte gevaarzettingsdelicten kunnen ook concrete gevaarzettingsdelicten relevant zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit zijn strafbaarstellingen van gedragingen die een omschreven mate van een bepaald gevaar veroorzaken. Concrete gevaarzettingsdelicten sluiten goed aan bij de aard van de causaliteit tussen broeikasgastuitstoot en de daardoor veroorzaakte klimaatschade. Het is immers zeer moeilijk aan te tonen dat bepaalde uitstoot voor bepaalde schade heeft gezorgd, maar het is wel mogelijk om vast te stellen dat uitstoot tot bepaalde gevaren leidt. Een analyse van de twee belangrijkste gevaarzettingsdelicten uit het Nederlands milieustrafrecht, artikel 173a en 173b Sr, laat echter zien dat de bestanddelen van die delicten in verband met broeikasgasuitstoot waarschijnlijk niet gemakkelijk zullen worden vervuld. Zo zijn alleen wederrechtelijk uitgestoten broeikasgassen relevant voor deze delicten, terwijl deze gassen in veel gevallen normconform in de atmosfeer worden gebracht. Bovendien moet worden aangetoond dat een reële kans is ontstaan voor schade aan de menselijke gezondheid, waardoor deze delicten waarschijnlijk alleen kunnen worden ingezet naar aanleiding van grote maten van wederrechtelijke uitstoot. De vereisten van deze concrete gevaarzettingsdelicten dan ook moeilijker te vervullen dan van abstracte

gevaarzettingsdelicten. Tegelijkertijd zal de expressieve waarde van een veroordeling op basis van een concreet gevaarzettingsdelict groter zijn, omdat dan wordt bewezen dat iemand daadwerkelijk een gevaar in het leven heeft geroepen.

Het causaliteitsleerstuk houdt in het geval van het kwalificeren van broeikasgasemissies sterk verband met de vereisten die het legaliteitsbeginsel aan de uitleg van delictsomschrijvingen stelt. Vanwege die eisen moet een invulling aan causaliteit worden gegeven die voorzienbaar is. De redelijke toerekening lijkt veel ruimte te bieden voor casuïstische oplossingen door het open karakter van het criterium. De rechter heeft hierdoor veel vrijheid, en kan zelfs zaken als de tijdsgeest in zijn afweging meenemen.[314] Dit kan ten koste gaan van de van de voorzienbaarheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid, aldus Buruma.[315] Ook Nieboer en Strijards hebben gewezen op de beperkte voorzienbaarheid van de invulling aan de leer van de redelijke toerekening.[316] Deze voorzienbaarheidseis speelt echter ook bij de redelijke toerekening een belangrijke rol. Het moet voor de dader immers te voorzien zijn dat hij voor zijn gedrag strafrechtelijk kon worden aangesproken. Een causaal verband dat lijkt op het verband tussen bepaalde uitstoot en bepaalde klimaatschade is in het Nederlands strafrecht nooit eerder vastgesteld, waardoor bij zo'n uitleg waarschijnlijk niet aan dit vereiste zou worden voldaan. Dit houdt nauw verband met het volgende – en laatste – algemene leerstuk dat in dit hoofdstuk wordt behandeld, te weten het legaliteitsbeginsel.

4.4 LEGALITEITSBEGINSEL

4.4.1 Inleiding

Het laatste algemene leerstuk van strafrechtelijke aansprakelijkheid dat in dit hoofdstuk wordt onderzocht is het materieelstrafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Dit beginsel wordt veelal aangeduid met het Latijnse adagium '*nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*', wat inhoudt dat gedrag pas strafbaar kan zijn als zowel de strafbaarstelling als de straf in de wet was opgenomen ten tijde van het plegen van het feit.[317] Een gedraging kan op grond van het legaliteitsbeginsel dus niet strafbaar zijn zonder een aan het gedrag voorafgaande strafbepaling. Ook het bestuurs- en privaatrecht zijn in enige mate aan het legaliteitsbeginsel onderworpen, maar het principe geldt het zwaarst in het strafrecht. Dit komt met name doordat de overheid met dat rechtsgebied van

314 Meijer, Seuters & Ter Haar 2013.
315 Buruma 2007, nt. 1.
316 Aangehaald in Machielse 2014, p. 207.
317 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 96. Zie Altena 2016, p. 22-24 voor een achtergrond van dit adagium.

oudsher de meest repressieve gevolgen kan sorteren. Het belang van het beginsel blijkt al uit de plaats die de wetgever eraan heeft gegeven, namelijk artikel 1 Sr. Ook is het beginsel in de Grondwet en mensenrechtenverdragen verankerd, zoals in deze paragraaf verder zal worden toegelicht. Ook de rechtstheoretische bases van het legaliteitsbeginsel komen in deze paragraaf aan de orde. In de rechtswetenschappelijke literatuur staat niet ter discussie dat het voor een democratische rechtsstaat van cruciaal belang is om een legaliteitsbeginsel te hebben; het wordt bijvoorbeeld aangeduid als 'fundament [...] van het strafrecht',[318] 'hoeksteen van het strafrecht'[319] en 'onmisbaar onderdeel van de rechtsstaat'.[320]

Dit onderzoek besteedt expliciet aandacht aan het legaliteitsbeginsel, omdat het beginsel een prominente plaats inneemt binnen het strafrecht. Bovendien is het beginsel nog nauwelijks uitvoerig onderzocht in verband met het klimaatprobleem. Ook dit is een reden om in dit hoofdstuk uitdrukkelijk bij legaliteit stil te staan. Zoals in de inleiding van dit onderzoek werd aangegeven, heeft het strafrecht internationaal vooralsnog slechts een bescheiden rol binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Uit een eerste analyse van verschillende algemene beginselen van strafrechtelijke aansprakelijkheid blijkt reeds dat dit gedeeltelijk kan worden verklaard door de hardheid van legaliteitsbeginsel in het strafrecht ten opzichte van bepaalde andere rechtsgebieden. Een toets van mogelijke wet- en regelgeving over broeikasgasuitstoot aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel is echter niet gemakkelijk. Dit beginsel vereist immers dat duidelijk wordt aangegeven welke gedragingen binnen het toepassingsbereik van het strafrecht vallen, en een duidelijk onderscheid tussen toelaatbare en onwenselijke broeikasgasemissies laat zich niet gemakkelijk omschrijven. Het legaliteitsbeginsel is bovendien 'geen comfortzone voor juristen', aldus Voermans.[321] Hij merkt ook op dat het beginsel grotendeels ongeschreven is en er bijna evenveel definities van het legaliteitsbeginsel als juridische handboeken bestaan.[322] Ook Groenhuijsen stelt vast dat er op het eerste gezicht misschien een 'uitzonderlijke consensus' over het legaliteitsbeginsel lijkt te bestaan, maar dat die consensus bij nadere beschouwing gegronde argwaan oproept.[323] Dit bleek ook tijdens een bestudering van mogelijke klimaatregelgeving in het licht van het beginsel. De onderstaande beschouwing is dan ook eerder bedoeld om algemene uitgangspunten op basis van het legaliteitsbeginsel te geven voor de rol die het strafrecht kan spelen dan om welomlijnde begrenzingen aan te tonen voor die rol.

318 Groenhuijsen 1987, p. 10.
319 Kristen 2019, p. 401.
320 Ten Voorde 2023, par. 3.
321 Voermans 2011, p. 3.
322 Voermans 2011, p. 5 en 7.
323 Groenhuijsen 1982, p. 277.

Aangezien er nog in zo beperkte mate over dit onderwerp is gepubliceerd of geprocedeerd, kan dit onderzoek nauwelijks gebruikmaken van rechtswetenschappelijke literatuur of jurisprudentie die gaat over de rol van het legaliteitsbeginsel binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.[324] Daarom wordt in deze paragraaf allereerst aansluiting gezocht bij algemene strafrechtwetenschappelijke publicaties en Nederlandse en mensenrechtelijke jurisprudentie over dat beginsel. Deze algemene bevindingen worden vervolgens toegepast op de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van bepaalde vormen of maten van de uitstoot van broeikasgassen.[325] Om deze analyse te verdiepen, is in meerdere passages gebruikgemaakt van publicaties uit de klimaatfilosofie en klimaatethiek. Vragen naar het legaliteitsbeginsel komen immers vaak neer op de vraag of voldoende concreet kan worden omschreven welk gedrag strafbaar is en welk gedrag buiten het bereik van het strafrecht behoort te vallen. Die vraag hangt nauw samen met vragen naar welk gedrag goed en fout is. Klimaatfilosofie en -ethiek kunnen in dat kader enig houvast bieden. Uit deze analyse zal blijken dat gedragingen in verband met klimaatverandering zich over het algemeen minder gemakkelijk in goed en fout laten kwalificeren dan gedragingen die door het klassieke strafrecht worden gesanctioneerd. Met inachtneming van het legaliteitsbeginsel zorgt dit voor een opdracht aan de wetgever om duidelijk te omschrijven welk klimaatgerelateerd gedrag wel en niet binnen het bereik van het strafrecht behoort te vallen. Alleen op die manier kan het strafrecht een effectieve rol spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Deze paragraaf begint met een korte uiteenzetting van de rechtstheoretische achtergrond van het legaliteitsbeginsel. Daarna wordt de juridische verankering van het beginsel besproken, waarbij evenals in de rest van dit onderzoek de nadruk ligt op het Nederlands recht en de jurisprudentie van het EHRM (paragraaf 4.4.2). Vervolgens wordt de uitstoot van broeikasgassen in het licht van het legaliteitsbeginsel beschouwd. Dit wordt gedaan door een analyse op basis van de drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel zoals deze door De Hullu en Kempen worden geïdentificeerd, te weten (i) het verbod van terugwerkende kracht van strafwetgeving; (ii) het bepaaldheidsgebod, dat ook wel wordt aangeduid als het *Bestimmtheitsgebot*, *lex certa*-beginsel of gebod

324 Een uitzondering wordt gevormd door Faure 2021, p. 649. In die publicatie gaat hij kort in op het onderwerp van deze par. Hij stelt: 'Uiteraard gaat het er niet om enkele individuen aansprakelijk te houden voor de consequenties van klimaatverandering, maar wel zou kunnen worden nagegaan of onder omstandigheden het uitstoten van broeikasgassen in hoeveelheden die tot gevaarlijke klimaatverandering zouden kunnen leiden, gecriminaliseerd kan worden. Het voorbeeld laat echter meteen zien hoe lastig het is om een formulering te zoeken die ook nog in overeenstemming is met het lex certa-beginsel.'

325 Zoals in de inleiding van dit hfdst. werd aangegeven, gaat dit gedeelte van dit onderzoek louter om de strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasemissies. Bepaalde andere gedragingen die met klimaatverandering verband houden komen in het volgende hfdst. van dit onderzoek aan bod.

van scherpe en toegankelijke normen; en (iii) de grenzen aan de vrijheid van de strafrechter om strafbepalingen ten nadele van de verdachte uit te leggen (paragraaf 4.4.3).[326] Uit deze analyse volgt dat deze drie deelnormen zorgen voor een begrenzing van de rol die het strafrecht kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Tegelijkertijd blijkt bij iedere deelnorm dat een rol voor het strafrecht op zichzelf niet door het legaliteitsbeginsel wordt uitgesloten zolang aan bepaalde vereisten wordt voldaan. Evenals in de vorige paragrafen, sluit deze paragraaf af met enkele afrondende beschouwingen (paragraaf 4.4.4).

4.4.2 Rechtstheoretische en juridische grondslagen van het legaliteitsbeginsel

4.4.2.1 Inleiding

Om te kunnen komen tot een analyse van de mogelijkheid tot een strafrechtelijke kwalificatie van de uitstoot van broeikasgassen in het licht van het legaliteitsbeginsel, is eerst enige achtergrond van dat beginsel vereist. Verderop in deze paragraaf wordt toegelicht dat het in bepaalde gevallen complex kan zijn om een onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste vormen of maten van broeikasgasemissies. Dit bemoeilijkt het formuleren van strafrechtelijk handhaafbare normen op dit gebied. Om dit spanningsveld goed te kunnen omschrijven, zal in deze paragraaf niet alleen worden teruggevallen op het juridisch kader van het legaliteitsbeginsel, maar ook op zijn rechtstheoretische grondslagen. Deze paragraaf vangt aan met die grondslagen, en gaat vervolgens in op verschillende juridische bases van het legaliteitsbeginsel. Daarbij is getracht louter een beknopt overzicht te geven van deze onderwerpen om vervolgens dieper in te kunnen gaan op de onderwerpen die het belangrijkst zijn voor de deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, te weten de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Over de grondslagen van het legaliteitsbeginsel en de verankering ervan in het Nederlands recht en in mensenrechtenverdragen, zijn reeds enkele uitvoerige analyses verschenen.[327]

4.4.2.2 Rechtstheoretische grondslagen van het legaliteitsbeginsel

In de strafrechtelijke en rechtstheoretische literatuur zijn verschillende argumenten voor en grondslagen van het legaliteitsbeginsel beargumenteerd en

326 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 99. Deze drie deelbeginselen worden ook genoemd in Altena 2016, p. 21. Andere auteurs maken een onderverdeling in meer deelnormen, zie bijv. Peristeridou 2015, p. 79, Gallant 2008, p. 11, Kristen 2010, p. 642 en Cleiren 2008, p. 292.

327 Zie bijv. Peristeridou 2015.

geïdentificeerd. Het feit dat een strafrechtsysteem van een democratische rechtsstaat een legaliteitsbeginsel behoort te kennen, staat ogenschijnlijk niet ter discussie. In verschillende publicaties op dit terrein komt een aantal punten regelmatig terug. Ten eerste klinkt vaak het schuldgezichtspunt, dat inhoudt dat geen straf mag worden opgelegd zonder schuld. Alleen als een burger wist of kon weten dat zijn gedrag verboden was, kan hij worden gestraft. Dit is volgens Groenhuijsen het 'oudste en meest ingrijpende argument' voor het legaliteitsbeginsel.[328] Het is daarom volgens het legaliteitsbeginsel ook vereist dat het gedrag in kwestie strafbaar moet zijn gesteld voordat het gedrag plaatsvond. '[I]mmers, je kunt iemand niet vandaag bevelen om gisteren iets te hebben gedaan', aldus Groenhuijsen.[329] Dit punt hangt nauw samen met een andere grondslag van het legaliteitsbeginsel, te weten het mensbeeld van de *homo economicus*. Dit mensbeeld, dat uitgaat van rationele en individuele personen, ligt ten grondslag aan het gehele westerse strafrecht. De *homo economicus* maakt afwegingen op basis van de voor- en nadelen van zijn gedrag.[330] Hij kan op die basis ook de mogelijke dreigende strafrechtelijke gevolgen meenemen als hij besluit om tot bepaald gedrag over te gaan. De keerzijde hiervan is dat een burger er dan in zijn afwegingen van moet kunnen uitgaan dat bepaald gedrag is toegestaan als het niet duidelijk door de wetgever verboden is. Als een burger niet kan vertrouwen op de geldende strafwetgeving ten tijde van zijn gedrag, kan van zulke rationele overwegingen maar moeilijk sprake zijn.

Ten derde is rechtszekerheid een argument voor het legaliteitsbeginsel, wat inhoudt dat burgers moeten kunnen voorzien hoe de overheid op hun gedrag zal reageren. Dit betekent dat duidelijk moet zijn op welk gedrag een strafrechtelijke respons kan volgen, en welke straffen dan kunnen worden verwacht. Als dit niet het geval is, opent dit de weg naar willekeur.[331] Volgens Cleiren ligt in die rechtszekerheid de grondslag van het legaliteitsbeginsel,[332] en Altena ziet de rechtszekerheid als overkoepelend belang van het legaliteitsbeginsel.[333] Ook de met rechtszekerheid samenhangende rechtsstaatgedachte wordt vaak genoemd als grondslag van het legaliteitsbeginsel. Die rechtsstaatgedachte leidt er onder meer toe dat gerechtvaardigd overheidsoptreden gebaseerd moet zijn op tijdig uitgevaardigde rechtsregels.[334] Om te zorgen dat de overheid niet ongelimiteerd gebruik kan maken van zijn macht, moet haar optreden aan duidelijke regels zijn gebonden. Deze rechtsstaat-

328 Groenhuijsen 1987, p. 26.
329 Groenhuijsen 1987, p. 27.
330 Kristen 2021, p. 446. Zie ook Groenhuijsen 1987, p. 28.
331 Nan 2011 p. 16 en Peristeridou 2015, p. 58-63.
332 Cleiren 2008, p. 292.
333 Altena 2016, p. 41. Zie ook Groenhuijsen 1987, p. 31.
334 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 98. Zie ook Kristen 2021, p. 447.

gedachte komt voort uit het feit dat de overheid van oudsher de sterkere partij is ten opzichte van de burger.[335]

Daarnaast speelt het legaliteitsbeginsel een cruciale rol bij de bescherming van de scheiding der machten en het democratische gehalte van de strafrechtpleging.[336] Kristen vat dat beknopt samen:

> 'De democratisch gelegitimeerde wetgever (met een representatie van burgers) legt vooraf in een wettelijke regel vast wanneer en onder welke voorwaarden de executieve of uitvoerende macht, in casu politie en Openbaar Ministerie, jegens burgers mag optreden. De strafrechter velt het uiteindelijke oordeel over schuld of onschuld van de verdachte en bepaalt de oplegging van strafrechtelijke sancties die eveneens vooraf bij wet zijn geregeld. Ter bescherming en verdediging van zijn positie zijn aan de verdachte en zijn raadsman rechten toegekend. Dit is het rechtsbeschermingsverschaffende grondschema van onze rechtsstaat.'[337]

Op die manier bewaakt het legaliteitsbeginsel ook democratische waarden, aangezien het de democratisch gekozen wetgever is die als eerste aan zet is om te bepalen wat de reikwijdte van het strafrecht is.[338] Hierin ligt een belangrijk twistpunt voor de praktische omgang met het legaliteitsbeginsel besloten, aangezien de regels van de democratisch gekozen wetgever moeten worden geïnterpreteerd door de rechtsprekende macht. Het ideaalbeeld van enkele oude denkers was dat er duidelijke wetten zouden bestaan en dat de rechter dan slechts als mond van de wetgever zou functioneren. Interpretatie door de rechter zou dan nauwelijks nodig zijn, omdat de rechter niet meer dan een simpele wetstoepasser of spreekbuis zou zijn. Gaandeweg is in toenemende mate het besef gekomen dat het onvermijdelijk is dat wetgeving ruimte voor interpretatie laat. Dit komt alleen al door de beperking die de menselijke taal met zich brengt.[339] Uiteindelijk komt de strafrechtspleging dan ook tot stand door een samenspel tussen de drie staatsmachten, waarbinnen het met name aan de rechter is om de strafwet te interpreteren. Op die manier komt communicatie tussen wetgever en rechtspreker tot stand. Als de rechter een bepaalde norm bijvoorbeeld te ruim of vaag vindt, kan hij dit terugkoppelen via uitspraken of andere kanalen, zoals juridische artikelen en opinies. Dit stelt de wetgever in staat om tot verbeteringen te komen die vervolgens weer door de rechter moeten worden geïnterpreteerd.[340]

---

335 Groenhuijsen 1982, p. 286. Zie ook Groenhuijsen 1987, p. 30.
336 Altena 2016, p. 44.
337 Kristen 2010, p. 641.
338 Zie bijv. Cleiren 2008, p. 292, waarin zij stelt: 'Door het primaat van de wet voorop te stellen ligt de allereerste verantwoordelijkheid voor strafbaarstelling en het daarop gebaseerde overheidsoptreden bij de wetgever, waarmee het democratisch gehalte daarvan wordt gegarandeerd.'
339 Nan 2011, p. 26-29.
340 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 98.

Uit deze grondslagen van het legaliteitsbeginsel volgen volgens De Hullu en Van Kempen drie deelnormen, welke leidend zijn voor de rest van dit hoofdstuk. Dit zijn (i) het verbod van terugwerkende kracht van strafwetgeving; (ii) het bepaaldheidsgebod; en (iii) de grenzen aan de vrijheid van de strafrechter om strafbepalingen ten nadele van de verdachte uit te leggen. Deze deelnormen worden in de volgende alinea's kort toegelicht. In de volgende subparagrafen worden de juridische grondslagen van deze deelnormen uiteengezet en worden zij toegepast op vraagstukken in verband met klimaatverandering.

Het verbod van terugwerkende kracht is het minst bediscussieerde onderdeel van deze deelnormen.[341] Dit verbod houdt in dat de strafwet alleen mag worden toegepast op feiten die zich hebben voorgedaan na publicatie en inwerkingtreding van de bepaling in kwestie. Deze deelnorm verbiedt derhalve bestraffing van gedrag dat op het moment van het begaan ervan niet of nog niet strafbaar was gesteld.[342] Hoewel het verbod van terugwerkende kracht nauwelijks ter discussie staat, volgen daaruit wel enkele belangrijke begrenzingen voor de rol die het strafrecht kan innemen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze grenzen worden in paragraaf 4.4.3.2 verder onderzocht.

Het bepaaldheidsgebod, de tweede deelnorm van het legaliteitsbeginsel, vereist dat de wetgever afgebakende en heldere normen formuleert. Het is daarmee een belangrijk middel om rechtszekerheid te waarborgen.[343] Dit gebod is voor de wetgever niet altijd gemakkelijk op te volgen, omdat het in veel gevallen de vraag is wanneer een regel voldoende duidelijkheid verschaft. Altena merkt op dat er in de juridische literatuur weinig aandacht aan de beantwoording van deze complexe vraag wordt besteed.[344] In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt bovendien opgemerkt dat de naleving van het bepaaldheidsgebod in Nederland onder druk staat. Dit komt door de toename van het aantal strafbepalingen, maar ook doordat de wetgever steeds vaker met gelede normstelling en open normen werkt.[345] In sommige gevallen is zelfs sprake van een combinatie van die twee, oftewel gelede open normen, zoals bij de strafbaarstelling van overtredingen van de zorgplichten en de vangnetbepaling die met de Omgevingswet per 1 januari 2024 van kracht zijn geworden. Deze bepalingen worden later in deze paragraaf toegelicht. Ook de Europeanisering en internationalisering van het strafrecht zouden, met name door de open normen die daaruit voortvloeien, kunnen bijdragen aan de erosie van de naleving van het bepaaldheidsgebod.[346] In de Nederlandse literatuur

341 Altena 2016, p. 291.
342 Altena 2016, p. 291-292.
343 Altena 2016, p. 125.
344 Altena 2016, p. 125-128.
345 Groenhuijsen 1982, p. 279-280, Peristeridou 2015, p. 119 en Nan 2011, p. 233-234. Zie ook par. 2.4.6 van dit onderzoek.
346 Nan 2011, p. 17-18.

bestaat al geruime tijd discussie over de hardheid van dit gebod. Waar sommigen stellen dat er nauwelijks aan kan worden getornd, stellen anderen zich op het standpunt dat de wens om duidelijke strafbepalingen soms moet wijken voor bijvoorbeeld de flexibiliteit of het 'gebruiksgemak'[347] van de strafwet.[348]

De derde deelnorm van het legaliteitsbeginsel houdt in dat er grenzen zijn aan de interpretatie van strafbepalingen door de strafrechter. Doorgaans wordt verondersteld dat de rechter tot een interpretatie van strafbepalingen komt aan de hand van de vier meest gangbare interpretatiemethoden. Ten eerste is er de grammaticale interpretatiemethode, waarbij de wettekst zelf wordt bestudeerd. De rechter onderzoekt in dat geval de betekenis van de begrippen van de strafbepaling, bijvoorbeeld aan de hand van het normale spraakgebruik of woordenboekdefinities. De rechter kan ten tweede gebruikmaken van de wetshistorische interpretatie, waarbij hij met name de totstandkomingsgeschiedenis van de relevante bepaling bestudeert. Bij de systematische interpretatiemethode beziet de rechter de bepaling binnen de wettelijke context, bijvoorbeeld op grond van de indeling in een bepaalde titel in het wetboek. Tot slot is er de teleologische interpretatie, waarbij de rechter het doel of de strekking van de bepaling centraal stelt.[349] Na gebruik van deze methoden, moet de rechter de resultaten ervan in veel gevallen tegen elkaar afwegen. Het gebeurt immers niet zelden dat de verschillende interpretatiemethoden tot ongelijke uitkomsten leiden. Voor zo'n afweging bestaat in beginsel geen hiërarchie tussen de methoden.[350] De interpretatievrijheid van de rechter wordt niet alleen begrensd door het proces van interpreteren door middel van deze methoden, maar ook door beperkingen aan de resultaten die hij met zijn interpretaties mag bereiken.[351]

Binnen de rechtswetenschappelijke literatuur bestaat discussie over de grenzen van de rechterlijke interpretaties van strafbepalingen. In de Nederlandse rechtspraktijk wordt daarin een onderscheid gemaakt tussen extensieve en analogische interpretatie van strafbepalingen. Dit onderscheid komt verder aan bod in de volgende subparagraaf van dit hoofdstuk. In rechtstheoretische zin onderscheidt Borgers twee gedachtestromingen voor wat betreft de mate waarin rechters mogen komen tot nieuwe interpretaties van bestaande straf-

347 Borgers 2008, p. 193.
348 Zie verder Groenhuijsen 1982.
349 Altena 2016, p. 209-210.
350 Cleiren 2008, p. 295 en Altena 2016, p. 211.
351 Zie bijv. Altena 2016, p. 215, waar de auteur stelt: 'Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de rechter een interpretatie taalkundig verantwoord acht, maar vindt dat een dergelijke uitleg gevolgen zou hebben waar een politieke keuze aan vooraf zou moeten gaan. Zijn interpretatievrijheid wordt dan beperkt door de machtsverdeling tussen wetgever en rechter. Een andere mogelijke grens is dat de te geven uitleg niet mag conflicteren met hogere regels. De bepaling moet dan een andere uitleg krijgen dan het gebruikelijke proces van interpretatie dicteert. In dat geval doet niet ter zake op welke wijze dat resultaat is bereikt.'

bepalingen. De eerste stroming is het strafrechtelijk legisme, wat inhoudt dat voor een restrictieve uitleg moet worden gekozen als er redelijke twijfel bestaat over de interpretatie van een strafbaarstelling. Sommige auteurs gaan zelfs zo ver dat zij de bedoeling van de wetgever in zijn geheel onbelangrijk achten, waardoor slechts de tekst van de strafbepaling voor interpretatie zou mogen worden gebruikt. Dit betekent niet dat de rechter daarmee slechts een 'letterknecht' of 'Wortlaut' zou zijn. Ook de meeste aanhangers van het legisme gaan ervan uit dat wettelijke bepalingen uitleg behoeven. Deze gedachtestroming heeft een tegenreactie gekregen, die Borgers identificeert als hermeneutische kritiek. In die gedachtestroming krijgt de tekst van de wet telkens 'betekenis in confrontatie met de feiten en in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen'.[352] Borgers vat samen waardoor wetten volgens deze stroming onvermijdelijk een bepaalde mate van openheid kennen:

> 'Een nauwkeurig vast te stellen en toe te passen Wortlaut verhoudt zich niet met de relatieve onbepaaldheid van de taal. Daar komt bij dat de wetgever onmogelijk alle situaties kan voorzien waarin de wet toepassing zou moeten vinden. Hetzelfde geldt ook voor de veranderingen in de sociale werkelijkheid. Van belang is voorts dat de wet voor langere tijd wordt geschreven; het is niet mogelijk dat – en het zou zich ook niet goed verhouden met de rechtszekerheid indien – de wet continu wordt aangepast naar gelang de omstandigheden daartoe nopen.'[353]

Er lijkt een verandering gaande waarin steeds minder aanhangers van het legisme te vinden zijn, en rechtswetenschappelijke auteurs zich vaker opstellen als voorstanders van een vrijere rechtsvinding.[354] Het spanningsveld tussen en debat over het legisme en de hermeneutische kritiek daarop is ook terug te zien in de verschillende juridische bases van het legaliteitsbeginsel, waarvan in de volgende subparagraaf met name het Nederlands recht en de jurisprudentie van het EHRM worden behandeld.

4.4.2.3 Juridische grondslagen van het legaliteitsbeginsel

De eerste bepaling van het Wetboek van Strafrecht luidt: 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.'[355] Ook artikel 16 Gw bevat sinds 1983 deze bepaling. Het wetsbegrip uit artikel 1 Sr omvat alle producten van legislatieve aard, waaronder ook bijvoorbeeld gemeentelijke en provinciale verordeningen en AMvB's.[356] Het Nederlandse materieelstrafrechtelijke legaliteitsbeginsel is zowel van toepassing op de bepalingen uit het commuun strafrecht als op bijzondere strafwetten, zo volgt

352 Borgers 2008, p. 198.
353 Borgers 2008, p. 198.
354 Nan 2011, p. 30.
355 Art. 1 lid 1 Sr.
356 Ten Voorde 2023, par. 6.

uit artikel 91 Sr.[357] Het legaliteitsbeginsel is ook te vinden in verschillende mensenrechtenverdragen, waarvan de belangrijkste voor Nederland artikel 7 en 15 lid 2 EVRM, artikel 15 en 4 lid 2 IVBPR, artikel 11 lid 2 UVRM en artikel 49 EU-Grondrechtenhandvest zijn. Evenals in het vorige hoofdstuk van dit onderzoek, wordt in de onderstaande alinea's voor wat betreft mensenrechten de nadruk op het EVRM gelegd. In de literatuur is opgemerkt dat de rechtspraak van het EHRM een grote impact heeft gehad om de werking van het legaliteitsbeginsel binnen haar lidstaten.[358] Artikel 7 lid 1 EVRM luidt:

> 'No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.' Het daaropvolgende lid bevat de volgende regel: 'This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.'

Het EHRM stelt voorop dat het in beginsel aan de nationale rechter is om feiten te beoordelen naar het nationale recht. Het Straatsburgse hof kan echter wel bezien of de procedures die de nationale rechter heeft gevolgd in overeenstemming met het EVRM zijn.[359] Waar artikel 1 lid 1 Sr alleen ziet op procedures die zich in het strafrecht afspelen, heeft artikel 7 EVRM een groter bereik voor wat betreft het legaliteitsbeginsel. De begrippen 'criminal offence' en 'penalty' uit die bepaling hebben immers een autonome betekenis. Dit heeft met name gevolgen voor het punitieve bestuursrecht, waarvan procedures en maatregelen ook binnen het toepassingsbereik van artikel 7 EVRM kunnen vallen.[360] Het EHRM legt de belangrijkste uitgangspunten van het legaliteitsbeginsel als volgt uit:

> 'It should be construed and applied, as follows from its object and purpose, so as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment. Accordingly, Article 7 is not confined to prohibiting the retrospective application of the criminal law to an accused's disadvantage: it also embodies, more generally, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy. It follows that an offence must be clearly defined in law. This requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision – and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it and with

357 Zie verder Kristen 2019, p. 399-448.
358 Peristeridou 2015, p. 96.
359 EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*), par. 51-52.
360 Zie verder De Hullu & Van Kempen 2024, p. 96-99.

> informed legal advice – what acts and omissions will make him criminally liable.'[361]

De drie deelnormen als geïdentificeerd door De Hullu en Van Kempen kunnen worden teruggevonden in deze overwegingen van het EHRM. In de volgende alinea's zullen deze drie deelnormen verder worden toegelicht aan de hand van het Nederlands recht en de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot het legaliteitsbeginsel.

De eerste deelnorm, het verbod van terugwerkende kracht, volgt uit de tekst van artikel 1 lid 1 Sr en artikel 16 Gw. Het gaat in die bepalingen immers om een 'daaraan voorafgaande' bepaling. De Hoge Raad heeft benadrukt dat dit een ongeclausuleerd verbod betreft.[362] Ook artikel 4 Wet AB bevat een verbod op terugwerkende kracht.[363] Regelgeving over vervolgbaarheid is slechts in beperkte mate aan het verbod van terugwerkende kracht onderhevig. Dit betekent dat verjaringstermijnen in Nederland met terugwerkende kracht mogen worden verlengd. Reeds voltooide verjaringen worden bij een verlening van een verjaringstermijn wel geëerbiedigd.[364] Ook rechtsmacht kan tot op zekere hoogte met terugwerkende kracht worden uitgebreid.[365] In het verlengde van het verbod op terugwerkende kracht ligt het mildheidsgebod (*lex mitior*), dat volgt uit artikel 1 lid 2 Sr: 'Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor de verdachte gunstigste bepalingen toegepast.' Het verbod van terugwerkende kracht van strafwetgeving blijkt ook uit de jurisprudentie van het EHRM, zo volgde al uit het citaat in de vorige alinea. Het Hof stelt: 'The Court must therefore verify that at the time when an accused person performed the act which led to his being prosecuted and convicted there was in force a legal provision which made that act punishable, and that the punishment imposed did not exceed the limits fixed by that provision.'[366]

Het bepaaldheidsgebod is niet direct te vinden in de tekst van artikel 1 lid 1 Sr en artikel 16 Gw, maar ligt daar volgens de Hoge Raad wel in besloten. Voor deze tweede deelnorm van het legaliteitsbeginsel is ten eerste vereist dat de relevante strafbepalingen toegankelijk zijn. Dit vereiste is in Nederland met de openbare publicatie van dergelijke bepalingen in het Staatsblad gewaarborgd, al is het bij getrapte wetgeving vaak niet gemakkelijk om precies te achterhalen wat de relevante materiële normen zijn (zie paragraaf 2.4.4).[367]

---

361 EHRM 17 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0517JUD003637604 (*Konokov/Letland*), par. 185.
362 HR 18 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1471.
363 Deze bepaling luidt: 'De wet verbindt alleen voor het toekomende en heeft geene terugwerkende kracht.'
364 Ten Voorde 2023, par. 16.c.
365 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 102.
366 EHRM 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009 (*Del Río Prada/Spanje*), par. 80.
367 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 106.

Daarnaast vereist het bepaaldheidsgebod dat de normen uit het strafrecht voldoende duidelijk en concreet zijn. De meest aangehaalde overwegingen van de Hoge Raad op dit gebied komen uit het Krulsla-arrest, waarin hij over het bepaaldheidsgebod overweegt:

> 'Dit houdt in dat de burger moet kunnen weten ter zake van welke gedragingen hij kan worden gestraft. De rechtszekerheid eist dit. Van de wetgever mag worden verlangd dat hij met het oog daarop op een zo duidelijk mogelijke wijze delicten omschrijft. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, bestaande in het bezigen van algemene termen, delicten omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van de delictsomschrijving vallen. Die vaagheid kan onvermijdelijk zijn, omdat niet altijd te voorzien is op welke wijze de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden en omdat, indien dit wel is te voorzien, delictsomschrijvingen anders te verfijnd worden met als gevolg dat de overzichtelijkheid wegvalt en daarmee het belang van de algemene duidelijkheid van de wetgeving schade lijdt.'[368]

Volgens de Hoge Raad gaat het erom dat 'de geformuleerde norm [...] voldoende concreet duidelijk [maakt] welke gedragingen [...] zijn verboden en strafbaar gesteld en [...] de verdachte voldoende in staat [stelt] zijn gedrag [...] daarop af te stemmen'.[369] De Hullu en Van Kempen concluderen op basis van jurisprudentie en de rechtswetenschappelijke literatuur dat strafbepalingen niet té vaag mogen zijn. Bij de beoordeling van dit criterium speelt volgens hen met name een rol of het mogelijk was geweest om normen scherper te formuleren. Als het onvermijdelijk is dat een norm vaag wordt geformuleerd, zal deze eerder toelaatbaar zijn in het licht van het vereiste van *lex certa*. Hoewel de Hullu en Van Kempen enerzijds zien dat dit argument aanspreekt, bergt het argument anderzijds 'ook een risico van gemakzucht in zich: soms is wat minder vaagheid door een scherper geformuleerde norm wel degelijk bereikbaar'.[370] Zij achten vervolgingsrichtlijnen een manier om tot concretisering van regelgeving te komen en vaagheid te beperken. Hoewel de primaire taak voor eerbiediging natuurlijk bij de wetgever ligt, kunnen deze richtlijnen ervoor zorgen dat aanvullende interpretatie van delictsomschrijvingen plaatsvindt waaruit meer duidelijkheid kan volgen.[371] Dergelijke richtlijnen komen verderop in dit onderzoek meermaals ter sprake. Het bepaaldheidsgebod komt binnen het Nederlands recht minder kracht toe als de bepaling of de strafzaak zich richt tot een professionele partij. Professionele partijen kunnen zich, bijvoorbeeld door het inschakelen van een advocaat of

368 HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (*Krulsla*).
369 HR 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1490.
370 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 109.
371 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 111.

andere jurist, laten adviseren over de grenzen van mogelijke aansprakelijkheid.[372] De Hoge Raad overwoog daarom in het voornoemde Krulsla-arrest dat 'indien het om professionele marktdeelnemers gaat, mag worden verlangd dat deze zich terdege laten informeren over de beperkingen waaraan hun gedragingen zijn onderworpen'.[373]

Het bepaaldheidsgebod komt ook terug in de jurisprudentie van het EHRM over het legaliteitsbeginsel. Het Straatsburgse hof onderkent dat absolute voorzienbaarheid in het strafrecht onhaalbaar is.[374] Het Hof stelt echter wel eisen aan de mate van duidelijkheid die moet worden bereikt, zoals volgt uit de laatste twee zinnen uit de hiervoor aangehaalde overwegingen uit het Konokov-arrest. Het EHRM stelt dat 'the relevant national law must be formulated with sufficient precision to enable the persons concerned – if need be with appropriate legal advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail.'[375] Voor het onderwerp van dit hoofdstuk is het van belang dat het soort normadressaat ook voor het EHRM van belang is om de vereiste voorzienbaarheid van een strafbepaling vast te stellen. Het EHRM vindt dat van alle burgers mag worden verwacht dat zij zich in zekere mate op de hoogte brengen van geldende regelgeving. Professionele marktdeelnemers kunnen zich echter beter in regelgeving verdiepen, waardoor ten opzichte van hen een grotere mate van vaagheid in strafbepalingen kan worden getolereerd. Als daarnaast sprake is van mensenrechtenschendingen door een verdachte, dan zal hij minder snel een geslaagd beroep kunnen doen op een gebrek aan voorzienbaarheid in een strafbepaling. Een gebrek aan voorzienbaarheid moet in dergelijke gevallen dus worden afgewogen tegen de mensenrechtenschending die de verdachte heeft veroorzaakt.[376]

Als de strafbepaling in kwestie onverbindend is of buiten toepassing moet worden gelaten doordat deze strijdig is met het bepaaldheidsgebod, dan leidt dit tot een ontslag van alle rechtsvervolging op grond van artikel 352 lid 2

372 Peristeridou 2015, p. 119.

373 HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (*Krulsla*).

374 Zie bijv. EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*), par. 40.

375 EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD002434894 (*Grigoriades/Griekenland*), par. 37.

376 Zie EHRM 17 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0517JUD003637604 (*Konokov/Letland*), par. 235, waarin het EHRM overweegt: 'The scope of the concept of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the instrument in issue, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. A law may still satisfy the requirement of foreseeability even if the person concerned has to take appropriate legal advice to assess, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. This is particularly true in relation to persons carrying on a professional activity, who are used to having to proceed with a high degree of caution when pursuing their occupation. They can on this account be expected to take special care in assessing the risks that such activity entails.' Zie ook Peristeridou 2015, p. 99.

Sv. In dat geval levert het bewezenverklaarde immers geen strafbaar feit op in de zin van artikel 350 lid 1 Sv.[377] Ten Voorde merkt echter op dat de rechter terughoudend is met het onverbindend verklaren van voorschriften vanwege strijd met het bepaaldheidsgebod.[378] Volgens Borgers kent de Hoge Raad nauwelijks gewicht toe aan de voorzienbaarheid van de uitleg van de wet. Dit zou volgens hem blijken uit de terughoudendheid waarmee de Hoge Raad naar een beroep op rechtsdwaling kijkt. Een betoog voor de strafrechter over de onduidelijkheid van een bepaling zou volgens hem vrijwel geen kans van slagen hebben.[379] Een voorbeeld van een strafrechtelijke procedure waarin door de verdediging een beroep werd gedaan op het bepaaldheidsgebod draaide om het delictsbestanddeel 'onbehoorlijk gedrag' in een strafrechtelijk handhaafbaar verbod om 'op enig gedeelte van de stations of in de treinen te vechten, handtastelijkheden te plegen, vuurwerk af te steken, anderen uit te schelden of lastig te vallen dan wel zich op andere wijze onbehoorlijk te gedragen'.[380] Uit de overwegingen van de Hoge Raad blijkt dat zelfs zo'n ruim verbod niet snel onverbindend moet worden verklaard.[381]

Het derde gevolg van het legaliteitsbeginsel stelt grenzen aan de rechterlijke interpretatie. In dit kader wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen analogische en extensieve interpretatie. De laatstgenoemde is toegestaan, omdat deze binnen de bewoordingen van de delictsomschrijving blijft. Een analogische interpretatie doet dit niet, want is een argumentatie waarbij een vergelijking slechts op bepaalde punten gelijk of vergelijkbaar is, waaruit de conclusie wordt getrokken dat andere punten dat ook zouden zijn.[382] 'Men spreekt van analogie als de rechter via de redenering van de algemenere strekking van de bepaling, of met behulp van een nieuw gevormde regel die is geënt op een bestaande andere regel, of langs de weg van het onder de regel liggende beginsel, een geval dat niet onder de termen uit de tekst van de wet valt, er toch onder brengt.'[383] Het verschil tussen de analogische en extensieve interpretatie is echter subtiel en moeilijk te concretiseren.[384] Het is volgens

377 Nan 2011, p. 25-26.
378 Ten Voorde 2023, par. 7.a.
379 Borgers 2008, p. 194.
380 HR 2 april 1985, ECLI:NL:HR:1985:AB7967 (*Onbehoorlijk gedrag*).
381 HR 2 april 1985, ECLI:NL:HR:1985:AB7967 (*Onbehoorlijk gedrag*), waarin de HR overweegt: 'Anders dan het middel stelt is deze bepaling, ook voor wat betreft het verbod zich op de stations en in de treinen – op andere wijze dan in het voorafgaande gesteld – onbehoorlijk te gedragen, niet onverenigbaar met de in het middel bedoelde bepalingen. Daarbij is van belang dat evenbedoelde norm in zoverre is geconcretiseerd dat het gaat om gedrag op de stations en in de treinen, en dat het voorts betreft een norm die, in de bewoordingen van het Europese Hof voor de rechten van de mens [...] is 'inevitably couched in terms which are vague and whose interpretation and application are questions of practice'.'
382 Peristeridou 2015, p. 94.
383 Cleiren 2008, p. 294.
384 Zie bijv. De Hullu & Van Kempen 2024, p. 120.

sommigen zelfs onmogelijk om een grens tussen de twee te trekken.[385] Zo stelt Groenhuijsen vast dat vele inspanningen tot het onderscheiden van extensieve interpretatie en analogie nog niet tot 'een aanvaardbaar resultaat' hebben geleid.[386] In de Nederlandse jurisprudentie zijn voorbeelden te identificeren waarbij de rechter op het eerste oog vrij ver lijkt te gaan bij het oprekken van delictsbestanddelen. Groenhuijsen laat de dilemma's die aan rechters worden voorgelegd mooi zien, als hij spreekt over problemen rondom de analogische interpretatie van wetgeving:

> 'Iedere penalist kent de befaamde dubia uit de jurisprudentie: telefoonpalen werden aangemerkt als telegraafwerken, elektriciteit werd als een 'goed' beschouwd en het verbruik zonder te betalen als 'wegnemen' daarvan, het hinderlijk vóór iemand blijven rijden werd gelijk gesteld aan het hinderlijk volgen, en gezouten pindanootjes mochten gelden als 'gebak' in de zin van de wet. De opsomming geeft naast een indruk van de aantrekkelijke afwisseling van onderwerpen in ons vakgebied ook een idee van de weerbarstigheid van het onderhavige probleem.'[387]

De Hullu en Van Kempen onderscheiden drie gevallen waarin extensieve interpretatie toelaatbaar kan zijn, te weten als sprake is van (i) technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld van giraal geld en elektronische communicatie; (ii) gewijzigde maatschappelijke inzichten en opvattingen; en (iii) technische gebreken en leemten in strafbepalingen, waarbij het soms toelaatbaar is dat de rechter die gebreken verhelpt of leemten invult.[388] Een standaarduitspraak over de evolutie in de interpretatie van een strafbaarstelling is het Mensenroof-arrest.[389] Deze zaak draait om de interpretatie van artikel 278 Sr, waarin mensenroof strafbaar wordt gesteld voor gevallen waarin 'iemand over de grenzen van het Rijk in Europa' wordt gebracht. Volgens de wetsgeschiedenis kon daarvan slechts sprake zijn als een persoon vanuit Nederland naar het buitenland werd gevoerd. In deze zaak ging het echter om personen die van buiten Nederland naar Nederland werden gevoerd. De Hoge Raad achtte het in dat arrest toelaatbaar dat een strafbepaling in afwijking van zijn wetsgeschiedenis wordt uitgelegd, met name als sprake is van veranderde maatschappelijke omstandigheden: 'De sedert de totstandkoming van de genoemde strafbepaling plaats gehad hebbende ontwikkelingen in omstandigheden en algemeen aanvaarde opvattingen brengen mee dat er thans geen redelijke aanleiding is om bij de toepassing van die bepaling, tegen haar bewoordingen in, onderscheid te maken tussen de te bieden bescherming in de twee zojuist genoemde gevallen.'[390] Nan is van mening dat de uitleg van de Hoge Raad in dit arrest

385 Zie bijv. Altena 2016, p. 212-214, Peristeridou 2015, p. 104-106 en Cleiren 2008, p. 294.
386 Groenhuijsen 1982, p. 278.
387 Groenhuijsen 1987, p. 19.
388 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 123-124.
389 HR 20 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2809 (*Mensenroof*).
390 HR 20 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2809 (*Mensenroof*).

een stap te ver gaat.[391] Ook andere auteurs tonen zich kritisch op het feit dat er volgens hen steeds vaker sprake lijkt te zijn van een casuïstische aanpak in het strafrecht, en dat toerekening in toenemende mate naar redelijkheid lijkt plaats te vinden. Daarbij kan de wettekst en wetsgeschiedenis uit het oog worden verloren, hetgeen op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel kan staan.[392]

Het verbod op analogische interpretatie volgt ook uit artikel 7 lid 1 EVRM. Het EHRM stelt: 'While it prohibits in particular extending the scope of existing offences to acts which previously were not criminal offences, it also lays down the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy.'[393] Tegelijkertijd ziet ook het Straatsburgse hof, evenals de Nederlandse rechter, dat volledige voorzienbaarheid niet haalbaar.[394] Een EHRM-arrest dat relevant is voor het onderwerp van dit onderzoek komt voort uit de zaak van Liivik tegen Estland. Liivik werd vervolgd voor het misbruiken van zijn ambt, dat strafbaar is gesteld in artikel 161 van het Estse Strafwetboek. Hij had als waarnemend directeur binnen de Estse spoorwegen garanties afgegeven die leidden tot risico's voor significante financiële nadelen. Een bestanddeel van die strafbepaling was dat er significante schade moest zijn ontstaan, maar door de rechterlijke macht werd dit bestanddeel opgerekt waardoor ook gevaar voor schade binnen het toepassingsbereik van de strafbepaling werd gebracht. Hierdoor werd een krenkingsdelict door de rechter als het ware getransformeerd tot een gevaarzettingsdelict. Het EHRM achtte dit niet toelaatbaar, met name doordat een dergelijke interpretatie niet voorzienbaar was:

> 'The Court notes that according to the wording of Article 161 of the Criminal Code "causing of significant damage" was a necessary element of the offence of misuse of official position. The text of this provision did not mention the mere creation of a risk as comprising such damage. The Court is aware of the Supreme Court's judgment of 6 June 2000 (see paragraph 82 above) in which the Supreme Court attached importance to the creation of danger as damage. However, it notes that no criteria had been developed for assessing such a risk. Moreover, in the present

391 Nan 2011, p. 60.
392 Zie bijv. Franken 2006 en Nan 2011, p. 97.
393 EHRM 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009 (*Del Río Prada/Spanje*), par. 78.
394 Zie bijv. EHRM 22 november 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:1122JUD002019092 (*C.R./Verenigd Koninkrijk*), par. 34, waarin het EHRM overweegt: 'However clearly drafted a legal provision may be, in any system of law, including criminal law, there is an inevitable element of judicial interpretation. There will always be a need for elucidation of doubtful points and for adaptation to changing circumstances. Indeed, in the Convention States, the progressive development of the criminal law through judicial law-making is a well entrenched and necessary part of legal tradition. Article 7 of the Convention cannot be read as outlawing the gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, provided that the resultant development is consistent with the essence of the offence and could reasonably be foreseen.'

> case the applicant actually acted under an obligation to conduct the privatisation of ER, having to balance risks relating to proceeding with the privatisation against those relating to withdrawal from the agreement. The Court considers that the applicant could not reasonably foresee that his acts would be deemed to amount to causing significant damage – on account of the alleged creation of a risk of damage – within the meaning of Article 161, as interpreted and applied in the present case.[395]
> [...]
> The Court finds on the whole that the interpretation and application of Article 161 in the present case involved the use of such broad notions and such vague criteria that the criminal provision in question was not of the quality required under the Convention in terms of its clarity and the foreseeability of its effects.'[396]

Het Nederlandse strafrecht is gebaseerd op strafbepalingen die duidelijk en tijdig moeten omschrijven welk gedrag strafbaar is. Het rechtsvergelijkende element dat onderdeel is van dit onderzoek leidt tot de conclusie dat dit tot op zekere hoogte anders is in landen met een *common law*-systeem. Hoewel dergelijke systemen in toenemende mate gaan lijken op *civil law*-jurisdicties, lijken analogische interpretaties in *common law*-staten vaak nog altijd eerder mogelijk. Peristeridou stelt: 'Analogy in common law has been the main tool with which common law offences were developed through time.'[397] Het legaliteitsbeginsel lijkt ook minder strikt in het internationaal strafrecht.[398] Dit zou een reden kunnen zijn om daarnaar te kijken om te komen tot strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid. Of gedragingen die verband houden met klimaatverandering binnen het bereik van het internationaal strafrecht vallen, valt echter te betwijfelen. Deze vraag valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar over dit onderwerp zijn reeds enkele uitvoerige artikelen geschreven (zie paragraaf 1.3).

De drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel die De Hullu en Van Kempen onderscheiden, kunnen dus worden teruggevonden in de jurisprudentie van Nederlandse strafrechters en van het EHRM. Zij waarborgen op die manier het verbod op terugwerkende kracht, de duidelijke omschrijving van strafbaarstellingen en het verbod op analogische interpretatie. Nu een overzicht is gegeven van de rechtstheoretische grondslagen van het legaliteitsbeginsel en de substantiëring daarvan in het Nederlands recht en het EVRM, zal in de volgende subparagrafen het beginsel worden toegepast op het onderwerp van dit onderzoek. De bovengenoemde uitgangspunten en regels zorgen namelijk voor grenzen aan de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, maar tonen ook dat het wel degelijk mogelijk is om het rechtsgebied in dat kader te gebruiken.

---

395 EHRM 25 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0625JUD001215705 (*Liivik/Estland*), par. 99.
396 EHRM 25 juni 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0625JUD001215705 (*Liivik/Estland*), par. 101.
397 Peristeridou 2015, p. 94.
398 Zie bijv. Kemp 2013, p. 718.

4.4.3 Broeikasgasemissies en klimaatschade in het licht van het legaliteitsbeginsel

4.4.3.1 Inleiding

Het legaliteitsbeginsel zorgt voor grenzen aan de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze grenzen komen met name voort uit de afhankelijke relatie die moderne maatschappijen hebben met activiteiten waarmee broeikasgasemissies gemoeid zijn. Hoewel dergelijke emissies tot strafrechtelijk relevante schade leiden, zorgt deze afhankelijkheid er namelijk voor dat het op dit moment praktisch onmogelijk is om dergelijke uitstoot in zijn geheel te verbieden. Om te komen tot een werkbare en voorzienbare sanctionering van broeikasgasemissies, is het daarom aan de wetgever om aan te geven welke uitstoot wel en niet toelaatbaar wordt geacht. Hoewel het veelal lastig is om dergelijke grenzen te identificeren, is het zonder meer mogelijk om deze te stellen en zijn deze zelfs al in grote mate in de Nederlandse rechtsorde voorhanden. Uit de onderstaande analyse volgen dan ook niet alleen beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, maar ook mogelijkheden. In die zin zijn de onderstaande bevindingen dan ook een opmaat naar het volgende hoofdstuk van dit onderzoek, waarin bepaalde praktische mogelijkheden van het klimaatstrafrecht centraal staan. In de onderstaande paragrafen wordt de uitstoot van broeikasgassen onderzocht in het licht van de drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel, zoals geformuleerd door De Hullu en Van Kempen. Dit zijn (i) het verbod van terugwerkende kracht van strafwetgeving; (ii) het bepaaldheidsgebod; en (iii) de grenzen aan de vrijheid van de strafrechter om strafbepalingen ten nadele van de verdachte uit te leggen.

4.4.3.2 Broeikasgasemissies en het verbod op terugwerkende kracht

Het verbod op terugwerkende kracht werd in de voorgaande subparagrafen toegelicht, en houdt kortgezegd in dat de strafrechter alleen tot aansprakelijkheid mag komen op grond van bepalingen die van kracht waren ten tijde van het plegen van het feit. Dit heeft ook gevolgen voor een mogelijke strafrechtelijke sanctionering van broeikasgasuitstoot. Als bepaalde vormen of hoeveelheden van emissies strafbaar worden gesteld, dan mag die strafbaarstelling in principe niet met terugwerkende kracht worden toegepast. De gedragingen van een rechtssubject voorafgaand aan de strafbaarstelling zijn daarom in beginsel irrelevant voor de toepassing van de strafbepaling. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de mogelijke gebruikmaking van materiële delicten en concrete gevaarzettingsdelicten. Daarbij zou immers moeten worden aangetoond dat de uitstoot in kwestie heeft geleid tot respectievelijk bepaalde gevolgen en bepaalde gevaren. De uitstoot die plaatsvond voorafgaand aan het moment van strafbaarstelling mag dan in principe niet worden meegenomen om die

gevolgen en gevaren te bepalen. Om die reden mogen waarschijnlijk niet alle emissies van een rechtssubject worden meegenomen in een causaliteitsanalyse, zoals al aan bod kwam in subparagraaf 4.3.3.2. Het EHRM is echter gekomen tot jurisprudentie die laat zien dat er uitzonderingen mogelijk zijn op dit uitgangspunt, al is het de vraag of en in hoeverre deze een rol kunnen spelen in de mogelijke sanctionering van broeikasgasemissies.

Het is in het kader van dit onderzoek met name interessant te onderzoeken wat er gebeurt met de juridische kwalificatie van thans toelaatbare vormen of hoeveelheden van broeikasgasemissies op het moment dat deze strafbaar worden gesteld. Veel uitstoot van broeikasgassen vindt nu immers nog plaats zonder dat deze strafrechtelijk is gesanctioneerd, maar emissies worden in toenemende mate aan banden gelegd. Dit roept de vraag op er omstandigheden mogelijk zijn waaronder de uitstoot voorafgaand aan het moment van strafbaarstelling ook mag worden meegenomen in een strafrechtelijk oordeel op basis van die nieuwe bepaling. Met inachtneming van het verbod op terugwerkende kracht lijkt dit op het eerste gezicht problematisch. In dat kader moet een onderscheid worden gemaakt tussen voortdurende delicten en voortgezette delicten. Een voortdurend delict houdt in dat de verdachte een verboden situatie in het leven roept en die niet beëindigt. Dit betreft dus een enkel feit dat over lange periode wordt gepleegd. Een voorbeeld hiervan is wederrechtelijke vrijheidsberoving in de zin van artikel 282 Sr. Bij broeikasgasuitstoot kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voeren van een industrieel bedrijf dat broeikasgassen uitstoot, maar dat daarvoor niet de benodigde vergunningen heeft op basis van de wet- en regelgeving van het EU-ETS. Een voortgezet delict daarentegen bestaat uit meerdere strafbare feiten die weliswaar met elkaar samenhangen, maar te onderscheiden zijn. Een voorbeeld daarvan uit de jurisprudentie is een zaak waarin de verdachte drugs invoerde per trein om deze vervolgens per auto te vervoeren.[399] Op grond van artikel 56 lid 1 Sr wordt in zo'n geval slechts één strafbepaling toegepast.[400] In verband met klimaatverandering kan daarbij worden gedacht aan een productieproces met verschillende handelingen die hadden moeten worden ondergebracht onder eenzelfde ontbrekende milieuvergunning. Deze verschillende handelingen kunnen zich tot elkaar verhouden als een voortgezet delict. Dit onderscheid tussen voortdurende en voortgezette delicten wordt zowel in het Nederlandse rechtspraak als de jurisprudentie van het EHRM gemaakt.[401]

Uit de jurisprudentieanalyse in het kader van dit onderzoek is niet gebleken van Nederlandse rechtspraak die draait om de strafrechtelijke kwalificatie van

399 Zie verder Timmerman 2015, nt. 2.

400 Deze bepaling luidt: 'Staan meerdere feiten, ofschoon elk op zichzelf misdrijf of overtreding opleverende, in zodanig verband dat zij moeten worden beschouwd als één voortgezette handeling, dan wordt slechts één strafbepaling toegepast, bij verschil die waarbij de zwaarste hoofdstraf is gesteld.'

401 Timmerman 2015 nt. 2.

voortdurende of voortgezette vormen van uitstoot of vervuiling die gedurende die voortduring of voortzetting strafbaar worden gesteld. Een soortgelijke vraag stond daarentegen wel centraal in de zaak tussen Rohlena en Tsjechië voor het EHRM, die draait om een voortgezet delict.[402] Tsjechië kent al geruime tijd een algemene strafbaarstelling van mishandeling. Sinds 1 juni 2004 werd in het Tsjechisch strafrecht daarbovenop een gekwalificeerde variant van kracht, te weten een strafbaarstelling van voortdurende mishandeling van een persoon die in hetzelfde huis woonachtig is. Deze nieuwe variant is vastgelegd in artikel 215a lid 1 en 2 onder b Tsjechisch Wetboek van Strafrecht en kent een hogere strafmaat dan de algemene strafbaarstelling van mishandeling. Rohlena werd in 2007 veroordeeld op basis van het nieuwe artikel, waarbij als pleegperiode het jaar 2000 tot 8 februari 2006 werd gehanteerd. Het Tsjechische Hooggerechtshof oordeelde, onder verwijzing naar eigen jurisprudentie uit de jaren 90, dat het toepassingsbereik van een voortdurend delict onder bepaalde voorwaarden mag teruggaan tot het moment van voor inwerkingtreding, mits de laatste manifestatie van het strafbare gedrag plaatsvond na inwerkingtreding van de strafbepaling. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is dat het gedrag voorafgaand aan die inwerkingtreding al wel strafbaar was op grond van een andere strafbaarstelling. Het Hooggerechtshof oordeelt dat aan die voorwaarden in dit geval is voldaan, en dat Rohlena dus op basis van het nieuwe artikel mag worden veroordeeld, waarbij ook gedragingen mogen worden meegenomen die plaatshadden voor de inwerkingtreding van dat artikel.

Rohlena dient vervolgens een klacht in bij het EHRM, dat diens oordeel begint door aan te geven dat het zich bij zijn beoordeling in dit soort gevallen terughoudend opstelt. Het hof acht het immers in de eerste plaats aan de wetgever om te beoordelen welke eisen worden gesteld aan de beoordeling van voortgezette delicten. Het EHRM acht het niet in strijd met het legaliteitsbeginsel om ook gedragingen voor 1 juni 2004 te brengen binnen het toepassingsbereik van artikel 215a lid 1 en 2 onder b Tsjechisch Wetboek van Strafrecht, mits dit voorzienbaar was ten tijde van het plegen van de feiten na de inwerkingtreding. Op basis van het Tsjechisch recht kon Rohlena weten dat zijn eerdere mishandelingen binnen het toepassingsbereik van de nieuwe gekwalificeerde variant zouden vallen als hij na inwerkingtreding daarvan het nieuwe strafbare feit zou begaan. Klager had zijn gedrag kunnen aanpassen aan deze voorzienbare consequenties. Daarom vindt het EHRM dat in deze zaak geen sprake is van een schending van artikel 7 EVRM.[403] In de Nederlandse literatuur is opgemerkt dat dit regime slechts lijkt te gelden voor voortgezette delicten en niet voor voortdurende delicten. Op dat laatste gebied bestaat op dit moment slechts een heel beperkte mate van duidelijkheid op

402 EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*).
403 EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*).

grond van de jurisprudentie van het EHRM.[404] Ook de Nederlandse strafrechtjurisprudentie biedt nauwelijks handvatten in dat kader.

Het is vooralsnog onduidelijk hoe deze Straatsburgse jurisprudentie zich vertaalt naar het Nederlands strafrecht. De Hoge Raad heeft eerder gesteld dat het verbod op terugwerkende kracht een ongeclausuleerd verbod betreft,[405] waaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat van uitzonderingen als in Tsjechië geen sprake mag zijn. Ten Voorde ziet in deze overweging van het EHRM een 'uitermate krachtige' formulering van het legaliteitsbeginsel.[406] Nederlandse rechters oordelen doorgaans dan ook dat het niet mogelijk is om een zwaarder sanctieregime met terugwerkende kracht toe te passen op voortdurende overtredingen. Als sprake is van een zwaarder sanctieregime dat van kracht wordt gedurende de voortdurende overtreding, dan mag dit regime enkel worden toegepast op de onderdelen na de inwerkingtreding ervan. Op de onderdelen voor de inwerkingtreding van het zwaardere sanctieregime, moeten dan de oudere, lichtere sancties worden toegepast. Deze jurisprudentie lijkt echter deels gebaseerd op overwegingen uit rechtspraak van het EHRM waar het Hof later op terug is gekomen.[407] Het is daarom vooralsnog onduidelijk hoe Nederlandse rechters met het verbod op terugwerkende kracht bij voortdurende delicten zullen omgaan.[408]

Op basis van de Rohlena-uitspraak van het EHRM is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om een nieuw delict te gebruiken voor gedragingen uit het verleden die toen al strafbaar waren onder een andere strafbepaling. Het lijkt echter niet mogelijk om dit als het betreffende feit in de voorafgaande periode nog niet strafbaar was. Met inachtneming van de voorzienbaarheidseisen van het legaliteitsbeginsel lijkt immers cruciaal dat het gedrag in kwestie al strafbaar was op grond van een andere strafbepaling voor de inwerkingtreding van de gekwalificeerde variant.[409] Timmerman destilleert uit de jurisprudentie van het EHRM dat dit een voorwaarde is voor een retroactieve toepassing van zo'n gekwalificeerd voortdurend delict. Mocht het volgens de Nederlandse jurisprudentie dus al mogelijk zijn om een nieuwe strafbaarstelling toe te passen op voortdurende of voortgezette uitstoot voorafgaand aan de strafbaarstelling, dan zal dit waarschijnlijk alleen kunnen als die uitstoot al strafbaar was op grond van een andere strafbepaling. Bovendien zou het bij de inwerkingtreding van de nieuwe strafbepaling voorzienbaar moeten zijn dat ook uitstoot voorafgaand aan die inwerkingtreding binnen het toepassingsbereik van de nieuwe bepaling kan vallen. Nu de Nederlandse strafrechtelijke jurisprudentie een dergelijke figuur nog niet lijkt te kennen, is het al met al onwaar-

404 Timmerman 2015, nt. 4.
405 HR 18 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1471.
406 Ten Voorde 2023, par. 7.d.
407 Voor een overzicht en verdere duiding, zie Timmerman 2015, nt. 3-5 en Barkhuysen & Van Emmerik 2016, nt. 3.
408 Een aanzet daarvoor wordt gegeven in Barkhuysen & Van Emmerik 2016, nt. 6-7.
409 EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*), par. 62.

schijnlijk dat historische uitstoot in dit soort hypothetische gevallen zou kunnen worden meegenomen.

Deze regels kunnen onder meer een cruciale rol spelen bij de beoordeling van de toegevoegde waarde van een strafbaarstelling van ecocide voor het juridische instrumentarium dat is bedoeld om het klimaatprobleem te bestrijden. Verschillende activisten en juridische auteurs betogen dat zo'n delict zou kunnen worden gebruikt om handelingen in verband met het klimaatprobleem via het strafrecht aan te pakken, zoals verder uiteen zal worden gezet in paragraaf 5.4. Voorstanders van de opname van een dergelijk delict lijken daarbij weleens te veronderstellen dat met zo'n strafbaarstelling alle historische uitstoot van een bedrijf kan worden meegewogen voor een strafrechtelijke sanctionering. De memorie van toelichting het Nederlandse wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van de Partij voor de Dieren hint op een terugwerkende kracht van de strafbepaling, al laat het de beantwoording van vragen daaromtrent in het midden.[410] Met inachtneming van het legaliteitsbeginsel, en dan met name het verbod op terugwerkende werk, is het op dit moment echter onwaarschijnlijk dat dergelijke terugwerkende kracht mogelijk is, en al zeker niet als het betreffende gedrag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de strafbepaling nog niet binnen het bereik van het Nederlands strafrecht viel. Mocht een wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide een vorm van terugwerkende kracht willen bewerkstelligen, dan moet het op zijn minst zorgen dat het voorzienbaar is dat dit zal gebeuren. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 5.4, waarin zo'n strafbaarstelling centraal staat.

Een verbod op terugwerkende kracht voor handelingen op het gebied van klimaatverandering zal niet zelden wringen met het rechtsgevoel. Er zijn immers tal van gedragingen aan te wijzen die in weerwil van oproepen van klimaatwetenschappers niet aan banden worden gelegd door de overheid. Doordat dergelijke activiteiten niet door de overheid worden gesanctioneerd, kunnen zij zonder dreiging van een strafrechtelijke respons worden ontplooid. Het zou voor sommigen op het eerste gezicht met het rechtsgevoel kunnen stroken om dat soort gedrag strafbaar te stellen en daarmee ook uitstoot uit het verleden mee te nemen. Hoezeer deze gedragingen volgens het rechtsgevoel ook niet straffeloos voorbij mogen gaan, is het van belang om deze rechtsstatelijke fundamenten ook ten tijde van een klimaatcrisis te waarborgen.

410 Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 60-61, waar staat: 'Het vraagstuk van terugwerkende kracht van de strafbaarstelling van ecocide blijft in dit wetsvoorstel buiten beschouwing, maar de initiatiefnemer wijst op het precendent van de strafbaarstelling van genocide, waarbij na de Tweede Wereldoorlog bij het proces van Neurenberg veroordelingen volgens een rect ex post facto werden uitgesproken voor misdrijven die tijdens het plegen nog niet gedefinieerd waren. En waarover de hoofdaanklager Jackson schrijft: «We stellen voor om de daden te bestraffen die sinds Kaïn gelden als misdadig en als zodanig in elke beschaafde codex zijn vastgesteld». 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.'

Het voorkomen van de meest desastreuze gevolgen van klimaatverandering is een doelstelling die qua belang nauwelijks een gelijke kent, maar dat geldt ook voor het behouden van kernwaarden van een democratische rechtsstaat. Het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische antwoord op het klimaatprobleem vergt daardoor een wetgever die voorafgaand aan gedragingen duidelijk maakt welk activiteiten niet zijn toegestaan. Dit vraagt om een wetgever die op dit vlak niet te zeer naar het verleden kijkt maar een visie op de toekomst ontwikkelt en daarbij gedragingen identificeert die niet langer toelaatbaar zijn in het licht van klimaatverandering. Het formuleren van dat soort strafbepalingen is zonder meer mogelijk, maar gaat ook wel gepaard met terechte legaliteitsvereisten. Dit wordt in de volgende subparagraaf verder toegelicht. De conclusie van dit onderzoek geeft verdere duiding aan een dergelijke hoognodige visie.

4.4.3.3 Broeikasgasemissies en het bepaaldheidsgebod

De tweede deelnorm van het legaliteitsbeginsel is het bepaaldheidsgebod. Ook deze deelnorm heeft invloed op de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Nan stelt in het kader van dit gebod dat de overheid ook met een enkele strafbaarstelling zou kunnen volstaan, als geen sprake was van een bepaaldheidsgebod. Een dergelijke strafbaarstelling zou kunnen luiden: 'Al het onwenselijke gedrag kan worden bestraft met elke passende sanctie'.[411] Een dergelijke strafbaarstelling kan ook op het gebied van klimaatverandering worden opgesteld: 'Alle onwenselijke broeikasgasemissies kunnen worden bestraft met elke passende sanctie.' Hoewel deze klimaatnorm iets concreter is dan de formulering van Nan, zal ook deze delictsomschrijving de toets van *lex certa* niet kunnen doorstaan. Dit komt doordat het zonder verdere inkleuring van die regel op dit moment te ingewikkeld is om te bepalen welke emissies in strafrechtelijke zin onwenselijk zijn en dus binnen het bereik van deze strafbaarstelling passen. Het behoort op basis van een strafbepaling mogelijk te zijn om een onderscheid te maken tussen strafbare en niet-strafbare handelingen.[412] Op basis van de voornoemde klimaatstrafbaarstelling zou het te moeilijk zijn om een dergelijk onderscheid te maken.[413]

Broeikasgassen worden voor een belangrijk gedeelte geëmitteerd als bijproduct of gevolg van processen die op dit moment nodig zijn voor vitale, belang-

411 Nan 2011, p. 15.

412 Peristeridou 2015, p. 86.

413 Strafbaarstellingen met daarin waardegeladen delictsbestanddelen staan überhaupt vaak op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Zie daarover Altena 2019, p. 14, waarin de auteur stelt over waardegeladen delictsbestanddelen: 'Dat betekent dat zelfs wanneer een begrip een duidelijke betekenis heeft, nog niet vastligt welke gevallen uit de werkelijkheid daardoor worden bestreken, omdat in die betekenis een evaluatief element zit dat afhankelijk is van de opinie van de taalgebruiker.'

rijke of grotendeels geaccepteerde onderdelen van een moderne samenleving. Daardoor is een algemeen verbod op de uitstoot van broeikasgassen op dit moment niet praktisch haalbaar. Sterker nog, in de klimaatethiek is wel betoogd dat een algeheel verbod zo mogelijk tot een grotere catastrofe zou leiden dan klimaatverandering zelf (zie subparagraaf 2.5.4). Een algeheel verbod op de uitstoot van broeikasgassen wordt dan ook nauwelijks geopperd, al zijn hierop enkele uitzonderingen te identificeren,[414] en is nooit overtuigend verdedigd. In de criminologie is al eens geconstateerd dat de praktische onontkoombaarheid van bepaalde broeikasgasemissies gevolgen heeft voor de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van die uitstoot:

> 'Every human must breathe and has to use some amount of energy for heating and nutrition purposes [...]. Pollution is therefore inevitable. The question of how much and what kind of pollution is 'acceptable' and who, specifically, is 'responsible' require precise answers if prosecution is to happen. Without clear guidelines and rules in place, this will be difficult to obtain.'[415]

Mocht het in de toekomst lukken om de emissies van broeikasgassen in zijn geheel aan banden te leggen, dan zou dit de strafrechtelijke sanctionering ervan waarschijnlijk vergemakkelijken. In dat geval zouden gedragingen die veel broeikasgassen uitstoten immers simpelweg kunnen worden verboden. Broeikasgasemissies moeten op dit moment echter nog worden teruggedrongen, en het is door de maatschappelijke afhankelijkheid ervan niet mogelijk om deze in zijn geheel te verbieden. Waar in de toekomst hopelijk een grofmazig onderscheid kan worden gemaakt tussen toelaatbare en verboden uitstoot, is op dit moment gedetailleerde regelgeving vereist die bepaalde gedragingen in verband met klimaatverandering reguleert of verbiedt. Dit wordt gedaan door middel van een toenemende hoeveelheid bestuursrechtelijke wet- en regelgeving die verband houdt met klimaatverandering. Dergelijke wetten en regels zijn bedoeld om de uitstoot gradueel naar beneden te brengen tot het doel van klimaatneutraliteit wordt bereikt. Op grond van artikel 2 lid 1 sub a Klimaatwet streeft de Nederlandse overheid ernaar dit doel in 2050 te bereiken. Dit soort regelgeving moet veelal worden uitgewerkt per type rechtssubject, industrie of activiteit. Waar sommige industrieën of activiteiten op korte termijn al worden geacht om hun uitstoot grotendeels terug te dringen, wordt aan anderen binnen het Nederlandse klimaatbeleid meer ruimte geboden. Dergelijke regulering vindt bijvoorbeeld plaats door middel van het

414 Een uitzondering hierop lijkt te worden overwogen door Burger in Holthaus 2020, p. 130. Burger wordt daarin als volgt geciteerd: 'Het lijkt natuurlijk nogal vergezocht dat het Internationaal Strafhof zal ingrijpen. Het klinkt onwaarschijnlijk dat individuen strafrechtelijk vervolgd worden voor de daden van bedrijven in (…) de industriële en postindustriële samenleving. Maar als dat in de wet wordt vastgelegd, zit er misschien wel iets in. Bijvoorbeeld als het strafbaar wordt om broeikasgassen uit te stoten.' Zie ook bijv. Geyer 2011.

415 White 2020, p. 132.

EU-ETS, emissienormen voor auto's en energie-efficiëntievereisten voor gebouwen. Deze en andere normen komen in paragraaf 5.2 verder aan bod. Bepaalde activiteiten en sectoren worden dus gereguleerd, maar sommigen worden ook simpelweg verboden. Zo heeft de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie tot doel om op termijn het gebruik van steenkool bij elektriciteitsopwekking in zijn geheel uit te bannen.

Het is dus weliswaar mogelijk om te komen tot regels die broeikasgasemissies aan banden leggen, maar dit vereist een actieve wetgever die duidelijk maakt welke industrie of activiteit aan welke regels is onderworpen. Dit is een werkwijze die binnen het milieustrafrecht vaker voorkomt. Ook binnen dat rechtsgebied is het grotendeels aan de wetgever om aan te geven welke precieze gedragingen wel en niet binnen het bereik van het strafrecht vallen. In zekere zin leidt vrijwel iedere economische activiteit direct of indirect tot een bepaalde mate van milieuschade. Het is in de eerste plaats aan de wetgever om te bepalen welke schade dusdanig onwenselijk is dat deze een strafrechtelijke respons behoort te kunnen krijgen. Hierin verschillen de uitstoot van broeikasgassen en andere milieuschadende activiteiten van veel gedragingen die van oudsher tot het toepassingsbereik van het strafrecht behoren. Het is voor de klassieke toepassing van levensdelicten, zedendelicten en vermogensdelicten gemakkelijker om te betogen dat deze in beginsel altijd binnen het bereik van het strafrecht behoren te vallen. Gedragingen in verband met milieu- en klimaatschade hebben vaak tal van (sociaal-)economische voordelen, wat gedetailleerdere wetgeving vereist om aan te geven welke gedragingen dusdanig schadelijk zijn dat deze ondanks hun voordelen strafrechtelijk moeten kunnen worden gehandhaafd.

Op het gebied van die voordelen gaat de veel gemaakte vergelijking tussen de fossiele sector en de tabaksindustrie niet op. Het is logisch dat vergelijkingen worden gemaakt tussen de fossiele sector en de tabaksindustrie. Bedrijven uit beide bedrijfsgroepen maken immers producten die veel schade teweegbrengen, en hebben informatie daarover stelselmatig achtergehouden. Van de Graaf stelde bijvoorbeeld naar aanleiding van het Shell-vonnis: '[D]e olieindustrie gaat dezelfde weg op als de tabaksindustrie. Die werd door de rechter verantwoordelijk geacht voor de gezondheidsschade van haar producten bij gebruikers. Nu gaat het om verantwoordelijkheid voor de schade van fossiele brandstoffen aan de gezondheid en het milieu.'[416] Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen de twee industrieën. Er zijn weliswaar mensen afhankelijk van tabaksproducten, evenals van activiteiten waarbij veel broeikasgassen worden uitgestoten, maar dergelijke producten hebben aanzienlijk minder maatschappelijke en economische voordelen dan deze activiteiten. Bovendien is de tabaksindustrie een minder veelkoppig monster dan de oorzaken van klimaatverandering. Voor het aan banden leggen van de tabaksindustrie is vereist dat een enkel product, of enkele verschijningsvormen

416 Adriaen 2021.

daarvan, wordt gereguleerd. Broeikasgassen worden uitgestoten bij tal van heel uiteenlopende activiteiten waarvan een moderne samenleving grotendeels afhankelijk is. Dit vraagt om gedetailleerdere en complexere regelgeving om die uitstoot terug te dringen.[417] Desalniettemin zijn er paralellen te trekken tussen bepaalde handelwijzen van de fossiele sector en de tabaksindustrie. Deze zijn onder meer gelegen in de desinformatiecampagnes die vanuit deze ondernemingsgroepen zijn ontplooid om regulering te vertragen. De mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van dergelijke campagnes wordt in paragraaf 5.3 geanalyseerd.

Het bepaaldheidsgebod staat dus niet in de weg aan een rol voor het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, maar stelt wel eisen aan de wetgever. Op basis van die eisen moeten strafrechtelijke normen duidelijk maken welke activiteiten die leiden tot de uitstoot van broeikasgassen tot aansprakelijkheid kunnen leiden. Deze normen zullen veelal moeten worden vastgesteld per sector of activiteit. Het ligt voor de hand om hier aansluiting te zoeken bij het bestuursrecht. Dat rechtsgebied kent immers al een zeer breed palet aan wet- en regelgeving die als doel heeft om tot een dergelijke normering te komen. Het milieustrafrecht zoekt al aansluiting bij het bestuursrecht, wat met name wordt gedaan door middel van de abstracte gevaarzettingsdelicten die reeds aan bod kwamen in subparagraaf 4.3.4.3 en die verder worden toegelicht in paragraaf 5.2. Dit zijn bestuursrechtelijke normen waarvan overtreding strafbaar is gesteld op grond van de WED. Dat betekent uiteraard niet dat overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatregelgeving altijd strafrechtelijk moeten worden gehandhaafd. Slechts een gedeelte van deze wetgeving is binnen het toepassingsbereik van de WED gebracht, en bij overtredingen van die regels zal slechts in sommige gevallen strafrechtelijke handhaving gerechtvaardigd zijn. Dit soort normen kunnen immers veelal zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, zoals verder wordt toegelicht in subparagraaf 5.2.3.

Naast deze bestuursrechtelijke emissienormen, zijn er ook zeldzame gevallen waarin juridische beperkingen aan broeikasgasemissies worden gesteld in civiele rechterlijke uitspraken. In dit kader kwamen de Urgenda- en Shell-procedures al meermaals in dit onderzoek aan de orde. In de voorgaande alinea's werd geanalyseerd dat dit soort bestuursrechtelijke wetten en regels kunnen zorgen voor afdoende duidelijke normen om strafrechtelijk te handhaven. Dit kan in theorie ook gelden voor de grenzen aan broeikasgasuitstoot die door civiele rechters worden gesteld. Dergelijke uitspraken kunnen immers

417 Ditzelfde geldt voor de vergelijking die weleens wordt gemaakt met het uitbannen van slavernij. Zo stelt Van der Wilt 2011, p. 273 over de afhankelijkheid van broeikasgasuitstoot: 'Men brengt hier soms tegenin dat hetzelfde destijds voor de slavernij gold, maar die vergelijking gaat in zoverre mank dat de mensonterende behandeling van slaven tastbaar en zichtbaar was, terwijl dat in geval van catastrofale milieuverontreiniging minder duidelijk is.'

leiden tot duidelijke regels ten aanzien van de mate waarin emissies zijn toegestaan. Zo werd in het Urgenda-arrest van de Hoge Raad duidelijk gemaakt dat de Nederlandse overheid verplicht was om in 2020 de uitstoot van broeikasgassen met minimaal 25 procent te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Ook het Shell-vonnis van de Rechtbank Den Haag leidde tot emissienormen, al zijn deze voor een deel minder scherp dan in de Urgenda-zaak. Dit vonnis bevatte immers alleen voor uitstoot onder scope 1 een resultaatverplichting voor Shell. Voor scope 2 en 3 was minder eenduidig te interpreteren wat van de oliemaatschappij moest worden verwacht, aangezien op die terreinen slechts een zwaarwegende inspanningsverplichting werd opgelegd.[418] Deze uitspraken leiden dus tot op zekere hoogte tot duidelijke normen voor respectievelijk de Staat en Shell. Dit zou deze normen in theorie geschikt kunnen maken voor strafrechtelijke handhaving. Daarvoor is dan wel vereist dat het op basis van het strafrecht te voorzien zou zijn dat een overschrijding van deze normen tot aansprakelijkheid zou leiden.

Op basis van het bijzonder milieustrafrecht is het echter geen strafbaar feit om civielrechtelijke emissiegeboden te overtreden. In de WED zijn weliswaar overtredingen van bepaalde privaatrechtelijke normen strafbaar gesteld, maar dat geldt niet voor de bepalingen waar de Urgenda- en Shell-procedures hoofdzakelijk op zijn gebaseerd. Een strafrechtelijke procedure voor overtredingen van dit soort geboden zou haalbaarder zijn op grond van het commune milieustrafrecht. Het is echter geen uitgemaakte zaak of de Nederlandse artikelen 173a en 173b Sr kunnen worden gebruikt om overtredingen van civiele geboden te handhaven (zie subparagraaf 4.3.4.4). Vanuit legaliteitsperspectief zou dit geen probleem hoeven zijn. In dat geval zou het voorzienbaar moeten zijn dat niet alleen bestuursrechtelijke, maar ook civiele emissiegrenzen van belang kunnen zijn voor strafrechtelijke kwalificaties op grond van de bepaling in kwestie. Een gebruikmaking van dit soort emissienormen die worden vastgesteld door de civiele rechter roept dan onmiddellijk de vraag op of de strafrechter niet eigenhandig zo'n soort norm op basis van het civielrecht zou kunnen vaststellen. De strafrechter zou daarbij dan een beredenering moeten volgen zoals van de civiele rechter in de Urgenda-zaak en de eerste aanleg van de Shell-procedure. Dit lijkt echter moeilijk verenigbaar met het verbod op analogische interpretatie, dat in de volgende subparagraaf aan bod komt.

Een systeem waarin de wetgever via het bestuursrecht aangeeft dat bepaalde rechtssubjecten zich aan specifieke klimaatnormen hebben te houden, sluit goed aan bij de wijze waarop Simester en Von Hirsch voorstellen om het strafrecht te gebruiken in reactie op gedragingen die bijdragen aan cumulatieve schade. Dergelijke schade wordt veroorzaakt door veel partijen tezamen. Simester en Von Hirsch stellen vast dat het in dat soort gevallen veelal gerecht-

418 Het emissiereductiebevel aan Shell werd in hoger beroep teruggedraaid, zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

vaardigd is om de lasten te verdelen tussen verschillende soorten industrieën en activiteiten. Daarbij moeten verschillende regels worden ontwikkeld die zich op verschillende sectoren richten. Zij observeren dat rechtssubjecten die opereren in een professionele context veelal met verdergaande normstelling te maken krijgen dan individuele burgers. Ook dit is in lijn met een strafrechtelijke sanctionering van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, die zich immers grotendeels tot het bedrijfsleven richt.

Uit het bepaaldheidsgebod volgen nog meer normen dan een scherpe omschrijving van delictsomschrijvingen. Zo moet het recht toegankelijk zijn via goede publicaties.[419] Dit zal bij klimaatwetten en -regels veelal geen probleem zijn, aangezien deze in het Staatsblad worden gepubliceerd. Het betreft echter veelal strafbaarstellingen via het milieustrafrecht, en dit rechtsgebied kan op terechte kritiek ten aanzien van zijn toegankelijkheid rekenen. Dit komt met name door de gelede normstelling die in het rechtsgebied veelvuldig wordt gebruikt. In dat geval wordt in de WED een verwijzing opgenomen naar een algemene milieubepaling. Krachtens die bepaling zijn vaak andere wetgevingsinstrumenten in het leven geroepen. Niet zelden moet de uiteindelijke strafrechtelijk relevante norm worden gevonden in milieuvergunningen die op basis van die instrumenten tot stand zijn gekomen. Zelfs voor geoefende juristen kan het daarom een behoorlijke exercitie zijn om te achterhalen welk gedrag nu precies binnen het bereik van het strafrecht valt. Naar verwachting zal dit soort 'spaghetti-wetgeving' een Straatsburgse toets echter doorstaan.[420] Daarbij speelt ook een rol dat dergelijke regelgeving zich veelal tot professionele marktpartijen richt, van wie mag worden verwacht dat zij zich terdege verdiepen in de op hen van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Zowel de Nederlandse strafrechter als het EHRM vinden dat van hen onder omstandigheden kan worden verwacht dat zij zich hierbij laten adviseren door een advocaat of een andere jurist.

De Hullu en Van Kempen stellen terecht vast dat ook vervolgingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie voor duidelijkheid over strafrechtelijke normen kunnen zorgen.[421] Ook dit soort richtlijnen kunnen de voorzienbaarheid van de toepassing van het strafrecht immers vergroten. De hoeveelheid klimaatwetgeving neemt almaar toe, en het kan voor bedrijven behoorlijk uitdagend zijn om in kaart te brengen welke wet- en regelgeving op hen van toepassing is. Dergelijke richtlijnen zouden binnen dit web aan wetgeving kunnen zorgen voor duidelijkheid omtrent welke gedragingen in verband met klimaatverandering tot strafvervolging kunnen leiden. Dit soort communicatie van het Openbaar Ministerie kan bovendien een waarschuwing zijn aan bedrijven dat hun gedrag op klimaatgebied strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Op die manier zouden vervolgingsrichtlijnen op zichzelf al een afschrikwekkend effect

419 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 106.
420 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 106.
421 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 111.

kunnen hebben en daarmee kunnen bijdragen aan de benodigde gedragsverandering op klimaatgebied. Dergelijke communicatie naar marktpartijen kan ook geschieden door middel van bijvoorbeeld het jaarlijks verschijnende Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit van onder meer het Openbaar Ministerie en de Politie. Op dergelijke richtlijnen en documenten wordt verder op ingegaan in paragraaf 5.2.

Ook het bepaaldheidsgebod vraagt dus om een wetgever die een sturende rol neemt. Doordat moderne samenlevingen in sterke mate afhankelijk zijn van activiteiten waarbij broeikasgassen worden uitgestoten, is het niet mogelijk om deze in zijn geheel te verbieden. Als we het strafrecht willen inzetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, dan is het aan de wetgever om duidelijk te maken welke gedragingen in verband met de emissies van broeikasgassen binnen het bereik van het strafrecht vallen. Evenals bij het verbod op terugwerkende kracht volgt uit de bovenstaande analyse de tussenconclusie dat een wetgever met een langetermijnvisie is vereist om tot een effectief klimaatstrafrecht te komen. Daar gaat de conclusie van dit onderzoek verder op in.

4.4.3.4 Broeikasgasemissies en het verbod op analogische interpretatie

4.4.3.4.1 Inleiding

De derde deelnorm van het legaliteitsbeginsel is het verbod op analogische interpretatie. Dit verbod stelt grenzen aan de reikwijdte die de strafrechter met zijn interpretaties aan bestaande strafbepalingen mag geven. Een verrassende interpretatie van een strafbepaling kan immers *de facto* zorgen voor een nieuwe strafbepaling. Dit zou onder meer strijdig zijn met het schuldbeginsel, omdat de verdachte dan niet kon weten dat zijn gedrag binnen het toepassingsbereik van het strafrecht viel. Ook is zo'n interpretatie problematisch in het licht van de *trias politica*, omdat het strafbaar stellen van gedrag aan de democratisch gelegitimeerde wetgever is en niet aan de strafrechter. Civiele rechters in klimaatzaken hebben meermaals het verwijt gekregen dat zij bepaalde privaatrechtelijke leerstukken te ver zouden oprekken. Dit gebeurde bijvoorbeeld naar aanleiding van het Urgenda-arrest en het Shell-vonnis.[422] In het strafrecht is in mindere mate plaats voor nieuwe interpretaties van bestaande leerstukken. Het verbod op analogische interpretatie hoeft echter niet in de weg te staan aan een rol voor het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, zijn er tal van strafrechtelijk handhaafbare bestuursrechtelijke geboden in verband met klimaatverandering. Als een strafrechter vaststelt dat zo'n gebod niet is nageleefd, dan zal hij in de regel tot bestraffing kunnen overgaan. Zolang de rechter geen analogische interpretatie toepast, kunnen zelfs bepaalde vormen van extensieve interpretatie van klimaatgeboden toelaatbaar zijn. Het verbod op

422 Zie verder par. 2.3.4.2 van dit onderzoek.

analogische interpretatie stelt dus grenzen aan de rol van de rechter bij de interpretatie van klimaatbepalingen, maar staat niet in algemene zin aan de gebruikmaking van het strafrecht in de weg.

Dit betekent niet dat het verbod op analogische interpretatie geen rol speelt binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Sterker nog, internationaal zijn enkele toepassingen van het strafrecht geopperd die in dit kader op zijn minst te denken geven. Het verbod op analogische interpretatie zou met vragen oproepen als de uitstoot van broeikasgassen als zodanig zou worden gekwalificeerd door middel van een algemene strafrechtelijke norm die niet in verband met klimaatverandering in het leven is geroepen. In die gevallen zou de rechter immers verder kunnen gaan dan extensieve interpretatie, wat problematisch zou zijn in het licht van het legaliteitsbeginsel. Daarbij kan ten eerste worden gedacht aan gevallen waarin het gebruik van levensdelicten voor de strafrechtelijke sanctionering van broeikasgasemissies wordt gesuggereerd. In dat soort gevallen worden rechtssubjecten voor hun bijdrage aan klimaatverandering aangesproken, die zou hebben geleid tot het overlijden van personen. Ten tweede wordt al gehint op gebruikmaking van milieurechtelijke zorgplichten om broeikasgasemissies strafrechtelijk te sanctioneren. De volgende alinea's zullen deze twee hypothetische vormen van gebruikmaking van het strafrecht achtereenvolgens toelichten. Daarna wordt bezien in hoeverre het mogelijk is om de uitstoot van broeikasgassen als zodanig binnen het toepassingsbereik van dit soort algemene strafrechtelijke normen te brengen. Deze analyse leidt tot de verwachting dat rechters in beginsel terughoudend zullen omgaan met een zodanige kwalificatie, en de bevinding dat dit een gerechtvaardigd uitgangspunt is.

De eerste soorten strafbepalingen die de basis vormen voor de bevindingen in deze subparagraaf zijn levensdelicten. Zowel de rechtspraktijk als rechtswetenschappelijke literatuur kennen oproepen om deze delicten in te zetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Een groep klimaatorganisaties deed in april bijvoorbeeld aangifte tegen de Zuid-Afrikaanse president en een aantal van zijn kabinetsleden. Een van de strafbare feiten waarvoor aangifte werd gedaan was dood door schuld. De organisaties stellen zich op het standpunt dat de politici onvoldoende actie ondernemen om klimaatverandering te voorkomen. De voorzitter van één van de organisaties gaf aan dat de aangifte onder meer was bedoeld als test van 'the strength of our criminal justice system'.[423] De uitslag van deze test laat vooralsnog op zich wachten, nu op dit nog geen rechterlijk oordeel over deze aangifte lijkt te hebben plaatsgehad. Daarnaast is in Frankrijk tweemaal aangifte van een levensdelict gedaan tegen TotalEnergies. In oktober 2023 werd zo'n klacht ingediend door een aantal klimaatorganisaties.[424] De andere aangifte werd in mei 2024 naar buiten gebracht door onder meer een Belgische jongen die

423 Myeni 2022.
424 Mandard & Mouterde 2023.

een vriendin verloor bij een overstroming, welke volgens de aangifte door klimaatverandering werd veroorzaakt.[425] Een ander voorbeeld van een oproep tot het aanwenden van levensdelicten kan worden gevonden in een Amerikaans juridisch artikel, dat in de voorgaande paragrafen reeds werd aangehaald. Arkush en Braman betogen dat bedrijven uit de fossiele sector en hun leidinggevenden zouden moeten worden vervolgd.[426] Dit artikel werd na publicatie veelvuldig gedeeld, en heeft ook de aandacht van gerenommeerde nieuwsmedia gewekt.[427] Uit de voorgaande analyse van het strafrechtelijke leerstuk van causaliteit volgde reeds dat het momenteel niet haalbaar lijkt om op grond van het Nederlands strafrecht tot zo'n veroordeling te komen. In het onderstaande wordt uiteengezet waarom een dergelijke hypothetische veroordeling in veel gevallen ook op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel zou staan.

De tweede vorm van algemene strafrechtelijke normen die hier centraal staat, zijn de strafrechtelijk handhaafbare zorgplichten uit het Nederlandse milieurecht. Daarbij zijn met name de zorgplichten van belang die van kracht zijn geworden op basis van de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Artikel 1.6 en 1.7 Ow bevatten algemene zorgplichtbepalingen. Als een rechtssubject milieuwetten en -regels naleeft, dan wordt hij geacht daarmee ook aan deze zorgplichten te hebben voldaan.[428] Deze zorgplichten kunnen niet strafrechtelijk worden gehandhaafd, omdat zij volgens de wetgever een te open karakter en brede toepassing voor dat doel zouden hebben.[429] Op basis van de Omgevingswet zijn echter ook zogenoemde specifieke zorgplichten in het leven geroepen die wel strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, waaronder artikel 2.11 lid 1 Bal. De specifieke zorgplichten kunnen, in tegenstelling tot hun algemene tegenhangers, ook tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden als de verdachte conform vergunningsvoorschriften en andere administratieve normen handelde. Dit is een belangrijk verschil met de zorgplichten die voorafgaand aan de Omgevingswet in het milieurecht golden, aangezien deze niet konden worden aangewend om gedragingen te handhaven die in overeenstemming met het bestuursrecht plaatsvonden.[430] De specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet gelden dus naast eventuele milieuvergunningen.[431] De verschillende specifieke zorg-

425 Van Gestel 2024.

426 Arkush & Braman 2024, p. 2. Zij stellen onder meer: '[N]o prosecutor in any jurisdiction is bringing homicide charges of any kind against fossil fuel companies (FFCs) for even a single death related to climate change. They should.'

427 Zie bijv. Kahn 2023.

428 Art. 1.8 lid 1 Ow.

429 Zie verder Doorenbos 2021a, p. 980.

430 Van de Poel 2019, p. 470 en Bloos, Mattheijer & Wildeboer 2024, p. 113-114.

431 In aanvulling op deze algemene en specifieke zorgplichten kent de Omgevingswet een vangnetbepaling in art. 1.7a Ow, die ook strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Deze bepaling is bedoeld om te reageren op handelingen die niet door het omgevingsrecht worden gedekt (art. 1.8 lid 2 Ow). Nu activiteiten waarbij veel broeikasgassen worden

plichten hebben een gelijksoortige strekking. Het voornoemde artikel 2.11 lid 1 Bal bevat bijvoorbeeld de volgende zorgplicht:

> 'Degene die een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:
> a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
> b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
> c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.'

Uit deze bepaling volgt dat deze is bedoeld om de belangen te beschermen die in artikel 2.2 Bal worden opgesomd. In die bepaling staan meerdere doelen die door klimaatverandering kunnen worden geschaad, waaronder het beschermen tegen milieuverontreiniging, het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid. In artikel 2.11 lid 2 Bal wordt enigszins verduidelijkt onder welke omstandigheden sprake is van een schending van artikel 2.11 lid 1 Bal. Zowel deze zorgplicht als de bepaling waarnaar zij verwijst bevatten meerdere open normen.[432] Om die reden is vanuit het oogpunt van de voorzienbaarheidseisen van het strafrecht kritiek geuit op het feit dat deze zorgplichten tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden. Doorenbos is bijvoorbeeld bezorgd dat het Openbaar Ministerie de zorgplichten zal inzetten vanwege duurzaamheidsoverwegingen, waarbij het 'heel veel schade' zou kunnen aanrichten.[433] Bloos, Mattheijer en Wildeboer hebben ook hun zorgen uitgesproken over de strafrechtelijke toepassing van de specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet.[434] In het wetgevingstraject dat leidde tot deze zorgplichten heeft ook de Afdeling advisering van de Raad

uitgestoten inmiddels in grote mate zijn gereguleerd, lijkt deze vangnetbepaling van minder belang voor het juridische antwoord op klimaatverandering.

432 Zie verder Van 't Lam & Van der Linden 2024, p. 102.

433 Doorenbos 2022, p. 128.

434 Bloos, Mattheijer & Wildeboer 2024, p. 114. De auteurs stellen: 'De opmerking van de wetgever dat de specifieke zorgplichtbepalingen van toepassing zijn in aanvulling op zowel de algemene zorgplichtbepalingen [...] en vergunningsvoorschriften, baart ons enige zorg met betrekking tot de rechts(on)zekerheid die dit voor burgers en bedrijven met zich brengt. Dat heeft te maken met de keuze om deze zorgplicht(en) niet alleen een aanvullende werking (vangnet) toe te kennen, maar ook een algemene gelding te geven naast vergunningvoorschriften of algemene regels. Dit heeft niet alleen als voordeel dat uitgewerkte regels of voorschriften minder gedetailleerd hoeven te zijn of zelfs niet meer nodig zijn, maar tegelijkertijd leidt dit tot een spanningsveld in verband met het op voorhand ontbreken van de kenbaarheid van de norm en de vraag of de norm in een concreet geval is nageleefd. Net als bij de algemenere zorgplichtbepalingen [...], leidt dat tot rechtsonzekerheid.'

van State zich kritisch uitgelaten over hun open karakter.[435] Verschillende deelnormen van de specifieke zorgplichten hadden inderdaad verduidelijking door de wetgever verdiend. Artikel 2.11 lid 2 Bal biedt echter ook enkele duidelijkere deelnormen die gemakkelijker kunnen worden bewezen en daardoor eerder in de strafrechtpraktijk van nut zouden kunnen blijken, zoals de verplichting tot het gebruik van de best beschikbare technieken.[436] Deze deelnorm komt later in deze paragraaf nog ter sprake.

Als deze zorgplichten zouden worden ingezet om broeikasgasemissies als zodanig te bestraffen, dan zou de beredenering daartoe waarschijnlijk gelijkenissen vertonen met de civiele Urgenda-uitspraken en het Shell-vonnis. Ook in die uitspraken werden immers open normen gebruikt om tot verplichtingen in verband met klimaatverandering te komen.[437] Deze zaken speelden echter bij de civiele rechter, waar minder hoge eisen worden gesteld aan de voorzienbaarheid van de uitleg van bepalingen. Doorenbos vroeg zich in een andere publicatie al hardop af wat deze strafrechtelijk handhaafbare zorgplichten zullen betekenen voor het juridische antwoord op klimaatverandering: 'Door het strafbaar stellen van het niet-naleven van zorgplichtbepalingen dreigt de grens tussen strafrechtelijk onrecht en civielrechtelijk onrecht te worden uitgevlakt. Is daar in het omgevingsrecht werkelijk voldoende grond voor? Wordt straks het strafrecht ingezet om politiek-maatschappelijke ambities op het terrein van klimaat en milieu te verwezenlijken?'[438] Hij betoogt dat terughoudendheid moet worden betracht met de strafrechtelijke inzet van deze zorgplichten.[439] Door de verschillende open normen in deze zorgplichtbepaling

---

435 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 4. p. 56. Daar kan het volgende citaat van de Afdeling advisering van de Raad van State worden gevonden: 'In de specifieke zorgplichtbepalingen worden veel vage termen als passend, geschikt, representatief, doelmatig en redelijkerwijs gebruikt. Hoewel een zekere vaagheid inherent is aan het formuleren van zorgplichten, is er in de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak op gewezen dat door het gebruik van genoemde vage termen valt te verwachten dat zich in de praktijk regelmatig geschillen zullen voordoen over de invulling daarvan.142 Dat zal met name zo zijn in de handhavingssfeer, waarbij niet op voorhand voor een initiatiefnemer en andere belanghebbenden duidelijk zal zijn welke concrete verplichtingen uit een zorgplichtbepaling voortvloeien [...].'

436 Art. 2.11 lid 2 sub c Bal.

437 Het bevel aan Shell werd in hoger beroep teruggedraaid, zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

438 Doorenbos 2021b, p. 741. Zie ook Van de Poel 2019.

439 Zie Doorenbos 2021b, p. 740, waar de auteur stelt: 'Tegen deze achtergrond bezien, is het niet alleen wenselijk maar ook alleszins gerechtvaardigd dat de strafrechter zich kritischer zal gaan opstellen in zaken waarin wordt vervolgd ter zake van het niet-naleven van een zorgplicht. Juist in het strafrecht – vanouds het "ultimum remedium" binnen de rechtshandhaving – zou streng moeten worden getoetst op de kenbaarheid van de norm in het concrete geval. De inzet van het strafrecht om de naleving van zorgplichtbepalingen af te dwingen en te sanctioneren, zou gereserveerd moeten blijven tot de werkelijk evidente overtredingen. Het strafprocesrecht biedt de rechter voldoende ruimte om de grens te bewaken. Waar de actuele wildgroei aan zorgplichtbepalingen in de omgevingswetgeving vermoedelijk is bevorderd door de soepele houding van de strafrechter, wordt het hoog tijd dat (ook)

zal naar mijn verwachting in beginsel alleen strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen ontstaan in evidente en uitzonderlijke gevallen.[440]

In de volgende subparagraaf wordt nagegaan in hoeverre algemene strafrechtelijke normen, zoals levensdelicten en milieurechtelijke zorgplichten, kunnen worden gebruikt om de emissies van broeikasgassen te sanctioneren. De hiernavolgende bevindingen gaan in aanzienlijk mindere mate op voor de sanctionering van emissies van broeikasgassen op basis van artikel 173a en 173b Sr. Dit zijn weliswaar ook vrij algemene strafrechtelijke normen die niet in het leven zijn geroepen om klimaatverandering te bestrijden, maar in subparagraaf 4.3.4.4 werd geanalyseerd dat de strekking van deze bepalingen goed kan aansluiten bij de dynamiek tussen broeikasgasemissies en klimaatschade. Ook gaan deze uitgangspunten niet in op de rol van een strafbaarstelling van ecocide. Dit is ook een algemenere strafrechtelijke norm, maar deze wordt pas uitvoerig behandeld in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek (zie met name paragraaf 5.4).

4.4.3.4.2 Gerechtvaardigde terughoudendheid bij gebruikmaking algemene strafrechtelijke normen voor normeren broeikasgasemissies als zodanig

In de volgende alinea's zal eerst worden toegelicht waarom een dergelijke terughoudendheid te verwachten en gerechtvaardigd is als het gaat om de strafrechtelijke normering van broeikasgasemissies als zodanig. Uit de voorgaande paragraaf over de juridische grondslagen van het legaliteitsbeginsel blijkt dat rechters in bepaalde gevallen bereid zijn om termen uit het materiele strafrecht op te rekken. Een dusdanige invulling van deze delicten op broeikasgasuitstoot zou echter zorgen voor een interpretatie die dusdanig verrassend is, dat niet langer kan worden gesproken van een toelaatbare extensieve interpretatie. In dat geval zouden de strafbepalingen immers op zo'n nieuwe manier worden ingevuld dat sprake zou zijn van toepassing door middel van analogie. In de volgende alinea's zal worden uitgelegd om welke redenen dat het geval is. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, waaruit volgt dat een strafrechtelijke handhaving van zorgplichten in de toekomst mogelijk wel een rol zou kunnen spelen binnen het juridische instrumentarium om klimaatverandering te mitigeren.

Ten eerste is terughoudendheid van de rechterlijke macht te verwachten, aangezien gedragingen die voor veel emissies van broeikasgassen zorgen in grote mate gereguleerd zijn. De industrie is bijvoorbeeld grotendeels onderworpen aan het EU-ETS, auto's moeten een typegoedkeuringstoets doorstaan en de gebouwde omgeving moet aan vereisten voldoen op het gebied van energieefficiëntie. Schendingen van dergelijke normen kunnen onder bepaalde omstan-

deze de snoeischaar gaat hanteren en de meest vergaande toepassingen niet meer laat passeren. Indien de normadressaat de zorgplicht niet op onmiskenbare wijze heeft geschonden, behoort geen veroordeling te volgen.'

440 Dit sluit aan bij *Stb*. 2018, 293, p. 526 en Doorenbos 2021b, p. 740.

digheden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden, zoals verder wordt toegelicht in paragraaf 5.2. Als dergelijke reguleringen echter wordt nageleefd, dan zou het de voorzienbaarheid van het strafrecht schaden als een partij *de facto* voor het uitvoeren van die gereguleerde activiteit zou worden gestraft. Dit argument hangt nauw samen met de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Hoewel die afhankelijkheid gedeeltelijk wordt losgelaten bij de voornoemde specifieke zorgplichtbepalingen, geldt deze wel degelijk nog als uitgangspunt. Volgens de totstandkomingsgeschiedenis van deze zorgplichten zal het naleven van een vergunning er namelijk doorgaans voor zorgen dat de zorgplicht is nageleefd, 'maar wanneer degene die de activiteit verricht ongebruikelijke handelingen uitvoert of juist handelingen nalaat, waarvan ieder redelijk denkend mens kan weten dat daardoor nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan die eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden, heeft de zorgplicht wel betekenis naast de voorschriften.'[441] Verderop in deze paragraaf worden handelingen op klimaatgebied geïdentificeerd die in de toekomst aan dit criterium zouden kunnen voldoen.

Een tweede punt waardoor strafrechters over het algemeen terughoudend zullen zijn met de toepassing van algemene normen op broeikasgasuitstoot zonder dat daaraan concretere normen ten grondslag liggen, is omdat dit *de facto* zou kunnen leiden tot een verbod op bepaalde producten. Als bijvoorbeeld een onderneming uit de fossiele industrie zou worden vervolgd louter voor het op een bepaalde manier winnen en leveren van olie of een autobedrijf louter voor het op een bepaalde manier produceren van auto's, dan zou dit praktisch kunnen betekenen dat deze vormen van olie- of autoproductie worden verboden. Het is onwaarschijnlijk dat een strafrechter een door de wetgever toegestane activiteit als zodanig zal bestraffen. Het reguleren van gehele product- of dienstgroepen komt immers primair toe aan de democratisch gelegitimeerde wetgever. Dit volgt onder meer uit een procedure naar aanleiding van een artikel 12 Sv-klacht over niet-vervolging van bepaalde tabaksfabrikanten. In die zaak overwoog het Hof Den Haag:

> 'Klagers hebben ervoor gekozen om een maatschappelijk probleem betreffende de volksgezondheid in een strafrechtelijk kader te brengen. Het hof is met het Openbaar Ministerie van oordeel dat het strafrecht in deze geen oplossing kan bieden. Over ingrijpende maatregelen, zoals een verbod op de productie en verkoop van tabak, die conform de richtlijnen is geproduceerd, kan alleen door de wetgever – na afweging van alle belangen – worden beslist. Het uiteindelijk na te streven doel van klagers, te weten het uitbannen van sigaretten en het creëren van een rookvrije generatie, zal – hoe maatschappelijk relevant dat streven ook is – niet via het strafrecht bereikt kunnen worden. Daarvoor zal een beroep gedaan moeten worden op de (Europese) wetgever. [...] Klagers zijn kortom in deze procedure

441 *Stb*. 2018, 293. Zie verder Van den Broek 2023, p. 96-98.

met hun klacht – nu een strafvervolging van beklaagden niet haalbaar is – aan het verkeerde adres.'[442]

In een eerdere overweging van deze uitspraak stelt het Hof dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen om het op de markt brengen van sigaretten niet strafbaar te stellen, hoewel wetenschap van de gevaren ervan bestond.[443] Datzelfde zal gelden voor veel activiteiten waarbij broeikasgassen worden geëmitteerd. Overheden hebben immers al geruime tijd kennis over de gevaren van deze uitstoot, en hadden ervoor kunnen kiezen om deze emissies verder kunnen inperken. Daarenboven staat het de Nederlandse rechter wellicht niet vrij om bepaalde gereguleerde producten of diensten aanvullend te reguleren of te verbieden. In dezelfde uitspraak van het Hof Den Haag overwegen de rechters namelijk dat lidstaten producten die voldoen aan de Europese tabakswetgeving zelfs niet mogen verbieden op basis van het Unierecht.[444] Ook ten aanzien van verschillende sectoren die veel broeikasgassen emitteren geldt dat zij onderworpen zijn aan gedetailleerde Brusselse wetgeving. Het is de vraag in hoeverre de Nederlandse wetgever – en al zeker de Nederlandse strafrechter – dan nog aanvullende normen kan stellen aan die sectoren. Bepaalde soorten schadelijke goederen zijn toegestaan, zoals etens- en rookwaren die moedwillig zeer verslavend worden gemaakt. Het produceren van dergelijke producten geeft op moreel vlak wellicht zeer te denken, maar zo lang de overheid uitdrukkelijk toestaat dat dergelijke producten onder bepaalde voorwaarden op de markt worden gebracht, heeft de strafrechter bij de aanvullende normering ervan in beginsel weinig te zoeken, hoe frustrerend dit voor de strafrechtjurist ook kan zijn. Overigens zijn in de Nederlandse jurisprudentie aanknopingspunten te vinden om te betogen dat een bedrijfsvoering conform administratieve vereisten toch tot commuunstrafrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden, zoals in de volgende subparagraaf zal worden toegelicht.

Een derde overweging die ten grondslag ligt aan de verwachting dat rechters gerechtvaardigd terughoudend zullen zijn met het toepassen van algemene strafrechtelijke normen op de uitstoot van broeikasgassen, is gelegen in de expliciete steun die de Staat geeft aan sectoren die zulke gassen in hoge mate uitstoten. Activiteiten waarbij dit gebeurt worden immers niet alleen gelegaliseerd en gereguleerd, maar in bepaalde gevallen zelfs gesubsidieerd. In de afgelopen jaren is de term fossiele subsidies in zwang geraakt om een grote hoeveelheid maatregelen te classificeren waarmee activiteiten worden bevoordeeld die veel broeikasgasemissies veroorzaken. Het betreft een uiteenlopende verzameling maatregelen, van belastingvoordelen tot daadwerkelijke subsidies voor bedrijven of activiteiten die evident met fossiele brandstoffen verband houden. Ook met andere activiteiten moedigt de Staat actief activitei-

442 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334, par. 7.
443 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334, par. 6.2.
444 Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334, par. 6.2.

ten aan waarmee veel uitstoot is gemoeid. Zo is luchtvaartmaatschappij KLM inmiddels meermaals door de overheid van faillissement gered. Hoe opmerkelijk veel van deze fossiele subsidies en maatregelen ook zijn, het feit blijft dat de overheid hiermee uitdrukkelijk bevestigt dat activiteiten die een grote bijdrage leveren aan klimaatverandering zijn toegestaan. Een overheid die vervolgens levensdelicten of zorgplichten zou aanwenden om dergelijke activiteiten te bestraffen zonder dat daaraan specifiekere normen ten grondslag liggen, zal al gauw in strijd handelen met de voorzienbaarheidseisen die het legaliteitsbeginsel stelt.

Ten vierde, en dit is een gezichtspunt waarin alle bovengenoemde bovenstaande argumenten terugkomen, zou een dergelijke gebruikmaking van deze delicten veelal niet voorzienbaar zijn. Er zijn enkele voorbeelden van oproepen tot strafrechtelijke aansprakelijkheid op basis van levensdelicten en in de literatuur is gehint op het aanwenden van de zorgplichten onder de Omgevingswet, maar het is geen praktijk die op basis van het huidige rechtstelsel door rechtssubjecten kan worden verwacht. Een strafzaak waarbij het louter uitstoten van broeikasgassen centraal staat, is niet redelijkerwijs voorzienbaar op grond van het wettelijk kader.[445] Een dergelijke interpretatie heeft immers nog nooit plaatsgevonden en wordt ook niet in de wetsgeschiedenis bediscussieerd. In de praktijk zou een vervolging van broeikasgasemissies op grond van een levensdelict ervoor zorgen dat een krenkingsdelict zou worden ingezet voor een situatie waarvoor een gevaarzettingsdelict passender zou zijn. Op basis van de voornoemde overwegingen uit het EHRM-arrest in de zaak van Liivik, moet worden geoordeeld dat een dergelijke inzet van krenkingsdelicten op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel staat.

Ook ten aanzien van de zorgplichten onder de Omgevingswet wordt aan deze voorzienbaarheidseisen veelal niet voldaan. Over eerdere zorgplichten oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat deze slechts tot aansprakelijkheid kunnen leiden in gevallen van handelen dat onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.[446] Bij dit uitgangspunt sluit de totstandkomingsgeschiedenis van de specifieke zorgplicht uit het Bal aan.[447] Het feit dat rechters terughoudend zullen omgaan met een klimaatinvulling van deze zorgplichten, betekent uiteraard niet dat een dergelijke invulling in zijn geheel onmogelijk is. Van dergelijke onmiskenbare strijd zal op dit moment echter niet snel sprake zijn. Om aan dit vereiste te voldoen zou een rechtssubject evident in strijd moeten handelen met de zorgplicht. Daarbij moet worden gedacht aan bedrijfsprocessen die niet worden verduurzaamd, terwijl dit

445 Nan 2011, p. 52.

446 Zie bijv. ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1896. Zie verder Van 't Lam & Van der Linden 2024, p. 102-103 en Bloos, Mattheijer & Wildeboer 2024, p. 115.

447 *Stb*. 2018, 293, p. 526. Daar wordt door de wetgever overwogen: 'Directe handhaving op de specifieke zorgplicht ligt voor de hand bij evidente overtredingen. Daarvan is sprake in situaties waarin het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht «onmiskenbaar» in strijd is met de zorgplicht.'

bijvoorbeeld gemakkelijk zou kunnen en dit ook onder de beste beschikbare technieken valt (zie daarover verder de volgende subparagraaf). Het vervolgen van enkele grote uitstoters louter vanwege het feit dat hun activiteiten met veel broeikasgasemissies zijn gemoeid, roept bovendien gevaren op in verband met het verbod op willekeur dat in het strafrecht geldt. Het zal waarschijnlijk immers niet mogelijk zijn om alle grote uitstoters voor een strafrechter te brengen.

Om de voornoemde redenen is het op dit moment te verwachten dat strafrechters gerechtvaardigd terughoudend zullen omgaan met oproepen tot het aanwenden van algemene strafrechtelijke normen om broeikasgasuitstoot te normeren zonder dat daaraan specifiekere klimaatwet- en -regelgeving ten grondslag ligt. Daarbij moet worden opgemerkt dat dergelijke specifiekere wet- en regelgeving wel degelijk voorhanden is en dat in die gevallen wel degelijk strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Dit soort normen worden in paragraaf 5.2 verder behandeld.

4.4.3.4.3 Mogelijke toekomstige gebruikmaking algemene strafrechtelijke normen voor normeren broeikasgasemissies

Hoewel rechterlijke terughoudendheid momenteel waarschijnlijk en gerechtvaardigd is, kan het strafrechtelijke normeren van broeikasgasuitstoot op basis van algemene normen in de toekomst gemakkelijker worden. Het is op dit moment lastig om in te schatten hoe Nederland zich in de komende decennia ten aanzien van de juridische kwalificatie van broeikasgasemissies zal ontwikkelen. Dit zal onder meer afhangen van de ontwikkeling van nieuwe technologieën, de gevolgen die klimaatverandering teweegbrengt en ontwikkelingen van het klimaatrecht. Er zijn echter nu al enkele trends aan te wijzen die er in de toekomst toe zouden kunnen leiden dat het eenvoudiger wordt om algemene strafrechtelijke normen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering te gebruiken. De vijf hierna genoemde trends zouden in de toekomst in enige mate verandering kunnen brengen in de rechterlijke terughoudendheid ten opzichte van algemene normen die op dit moment te verwachten is, al is het vooralsnog uiterst lastig te bepalen in hoeverre daar sprake van zal zijn. Uit deze trends blijkt dat het waarschijnlijker is dat zorgplichten in dit kader kunnen worden gebruikt dan dat bij levensdelicten het geval is.

Allereerst is er een toename aan klimaatregelgeving die kan bijdragen aan de inkleuring van algemene strafrechtelijke normen. Dit geldt met name voor de milieurechtelijke zorgplichten die strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Als dergelijke zorgplichten bijvoorbeeld door lagere of andere wet- en regelgeving worden verduidelijkt, dan kan eerder sprake zijn van strafvervolging die in overeenstemming is met de vereisten van voorzienbaarheid. De totstandkomingsgeschiedenis van deze zorgplichten duidt er ook op dat

aanvullende normering van belang kan zijn voor de handhaving ervan.[448] Een dergelijke verduidelijking heeft door de Nederlandse wetgever ten aanzien van klimaatgerelateerde feiten vooralsnog niet plaatsgevonden, maar het is mogelijk dat dit in de toekomst zal gebeuren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door middel van nieuwe onderliggende regelgeving,[449] maatwerkvoorschriften op basis van artikel 4.5 Ow,[450] maar ook via bestuursrechtelijke toezichts- of handhavingspraktijken. In het strafrecht geldt een zwaardere toets aan rechtsstatelijke eisen dan in het bestuursrecht, waaronder het legaliteitsbeginsel.[451] In het bestuursrecht zou daardoor eerder sprake kunnen zijn van een handhavingspraktijk die zorgt voor een nieuwe interpretatie die aanduidt hoe een zorgplicht moet worden ingevuld. Deze interpretatie zou dan vervolgens kunnen zorgen voor voorzienbaarheid van daaropvolgende strafrechtelijke vervolging. Dit kan tot op zekere hoogte ook gebeuren doordat een toezichthouder aangeeft hoe een bepaalde norm moet worden geïnterpreteerd.

Ten tweede zouden algemene strafrechtelijke normen in de toekomst mogelijk eerder soelaas kunnen bieden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, omdat de afhankelijkheid van activiteiten waarbij veel broeikasgassen worden uitgestoten afneemt. Er worden steeds meer alternatieven gevonden en ontwikkeld voor essentiële of belangrijke activiteiten die een grote bijdrage leveren aan het klimaatprobleem. Volgens de Nederlandse klimaatdoelstellingen moet dit ertoe leiden dat Nederland uiterlijk in 2050 klimaatneutraal zal zijn.[452] Vanaf dat moment zal het waarschijnlijk gemakkelijker zijn om grote hoeveelheden uitstoot af te keuren. Met name milieurechtelijke zorgplichten zouden in zo'n geval kunnen worden ingezet. Zij hebben in de kern tot doel om rechtssubjecten redelijke zorg te laten dragen als zij redelijkerwijs vermoeden dat hun gedrag tot schade zou leiden. Het is mogelijk dat het in de toekomst 'consistent with the essence of the

448 *Stb*. 2018, 293, waarin wordt overwogen: 'Bij een specifieke zorgplicht kunnen daarom situaties aan de orde zijn waarin minder duidelijk is of van onmiskenbare strijd sprake is. Het bevoegd gezag zal dan een keuze moeten maken tussen een handhavingstraject of het eerst verduidelijken wat de specifieke zorgplicht inhoudt. Die verduidelijking hoeft overigens niet altijd de vorm te krijgen van een maatwerkvoorschrift. Ook wanneer het bevoegd gezag degene die de activiteit verricht mondeling of schriftelijk informeert over wat er in een concreet geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan, is het voor diegene na ontvangst van die informatie duidelijk wat er verwacht wordt. Als daar geen gevolg aan wordt gegeven, is er sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht. De landelijke handhavingsstrategie benoemt deze vorm van informeren/aanspreken bij goedwillende normadressaten, die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving snel zelf op te lossen.'

449 Daartoe wordt bijv. opgeroepen in Bloos, Mattheijer & Wildeboer 2024, p. 115.

450 Van den Broek 2023, p. 98.

451 Zie bijv. Rb. Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6720.

452 Art. 2 lid 1 sub a Klimaatwet.

offence'[453] zal zijn om gedrag in verband met klimaatverandering hier onder te scharen. In het geval van levensdelicten is dit in mindere mate het geval, nu deze een causaal verband vereisen tussen specifieke uitstoot en schade. Zolang dat niet mogelijk is, en de wetgever niet expliciet verduidelijkt dat dergelijke delicten moeten worden toegepast op broeikasgasuitstoot, zal van aansprakelijkheid niet gemakkelijk sprake zijn.

Een derde trend die een rol zou kunnen spelen is de ogenschijnlijke afname van de hardheid van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Zoals hiervoor werd vastgesteld, is het die afhankelijkheid die er op dit moment mede voor zorgt dat algemene strafrechtelijke normen nauwelijks kunnen worden ingezet binnen het strafrechtelijke antwoord op klimaatverandering. De tijdsgeest beweegt zich echter in een richting waarin minder plaats is voor de strafuitsluitende werking van de naleving van vergunningen en andere bestuursrechtelijke normen, zoals blijkt uit de zorgplichten die per 1 januari 2024 onder de Omgevingswet van kracht zijn geworden. Op grond van de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit van de Europese Unie is Nederland verplicht om de administratieve afhankelijkheid verder af te zwakken.[454] Het huidige juridisch kader biedt echter ook al aanknopingspunten om te betogen dat in bepaalde gevallen geen succesvol beroep op de strafuitsluitende werking van de naleving van een vergunning of administratiefrechtelijk voorschrift kan worden gedaan. De jurisprudentie op dit vlak is onduidelijk en op bepaalde punten simpelweg tegenstrijdig. De hiervoor aangehaalde overwegingen van het Hof Den Haag naar aanleiding van de artikel 12 Sv-klacht over niet-vervolging van bepaalde tabaksfabrikanten, laten zich bijvoorbeeld moeizaam verenigen met overwegingen van de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden over een artikel 12 Sv-zaak ten aanzien van aardgaswinning door de NAM. De officier van justitie betoogde in die zaak dat strafvervolging niet opportuun was, aangezien, 'een legale en vergunde gedraging, wat de aardgaswinning is, geen strafbare handeling [kan] opleveren'. De rechters gingen hier niet in mee en stelden dat het beschadigen van bouwwerken onder omstandigheden ook strafrechtelijk kan worden gehandhaafd als conform een vergunning is gehandeld.[455] Ter verheldering van deze onduide-

453 EHRM 22 november 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:1122JUD002019092 (*C.R./Verenigd Koninkrijk*), par. 34.

454 Art. 3 lid 1 Richtlijn 2024/1203. Zie ook preambule 10 Richtlijn 2024/1203.

455 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826, r.o. 46, waarin wordt overwogen: 'Beklaagde en de hoofdofficier van justitie hebben betoogd dat het niet zo kan zijn dat een legale activiteit, te weten het vergund winnen van aardgas, waartoe beklaagde bovendien uit hoofde van haar concessie jegens de overheid was verplicht, kan leiden tot een strafrechtelijke aansprakelijkheidstelling door diezelfde overheid. Dit bezwaar treft geen doel. De omstandigheid dat beklaagde over een vergunning voor het winnen van aardgas beschikte, laat onverlet dat het beschadigen van bouwwerken wederrechtelijk is [...]. Niet gebleken is dat beklaagde onder druk van de overheid niet anders kon dan de aardgaswinning te continueren, waarbij het hof in aanmerking neemt dat evenmin is ge-

lijkheid zou het lopende strafrechtelijke onderzoek naar Chemours van belang kunnen blijken. In die zaak heeft immers een civiele rechter vastgesteld dat het chemiebedrijf cruciale informatie achterhield bij de aanvraag van een vergunning en tijdens de looptijd van de vergunning.[456] Het is interessant welke invloed deze civielrechtelijke vaststelling zal hebben op het wederrechtelijkheidsvereiste dat hoogstwaarschijnlijk een rol zal spelen in het strafrechtelijke onderzoek naar Chemours.[457]

Ten vierde lijkt volgens verschillende auteurs ook de hardheid van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel af te nemen. Nan heeft in dit kader beschreven: 'Kort gezegd komt de heersende opvatting hierop neer dat de rechter in het strafrecht meer dan in het verleden de vrijheid heeft – en ook zou moeten krijgen – om tot een rechtvaardige uitkomst te komen, zonder strikt aan (de letter van) de wet vast te zitten. Strafbepalingen mogen daarnaast ook ruimer worden geredigeerd, zodat door de wetgever aan de rechter die vrijheid meer kan worden gegeven. Dat de rechter die vrijheid ook neemt, levert in die opvatting niet, althans niet zonder meer een schending van het legaliteits- of lex certa-beginsel op.'[458] Groenhuijsen noemde al in 1987 dat bijna alle auteurs over het legaliteitsbeginsel opmerken dat 'de betekenis van het legaliteitsbeginsel voor de dagelijkse praktijk tanende is'.[459] De Hullu en Van Kempen analyseren dat er 'enige ruimte gekomen' is voor een afweging tussen het legaliteitsbeginsel en andere belangen, zoals slachtofferrechten.[460] Daar komt dan nog bovenop dat het inroepen van het legaliteitsbeginsel überhaupt minder kans van slagen heeft in het geval dat mensenrechten in het spel zijn.[461] Nu klimaatverandering in toenemende mate als mensenrechtenkwestie wordt gepercipieerd, zou het kunnen dat rechters in zaken in verband met klimaatverandering minder waarde toekennen aan de toepassing van het legaliteitsbeginsel. Op dit moment lijkt het echter nog onwaarschijnlijk dat rechters een algemene strafrechtelijke norm zo ver zullen oprekken dat de uitstoot van broeikasgassen hieronder zal vallen.

Tot slot zouden technische en technologische ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij de geschiktheid van algemene strafrechtelijke normen voor het kwalificeren van broeikasgasemissies. Als ondernemingen gemakkelijker kunnen overstappen op technieken die in mindere mate aan klimaatverande-

---

bleken dat beklaagde zich ter voorkoming van schade of letsel heeft ingezet om de winning te beëindigen of te verminderen.'

456 Rb. Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987.

457 Zie verder De Hullu & Van Kempen 2024, p. 395-398.

458 Nan 2011, p. 49.

459 Groenhuijsen 1987, p. 49.

460 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 126.

461 Zie bijv. EHRM 22 maart 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0322JUD003404496 (*Streletz, Kessler en Krenz/Frankrijk*), par. 88, waarin het Hof overwoog: 'The Court considers that a State practice such as the GDR's border-policing policy, which flagrantly infringes human rights and above all the right to life, the supreme value in the international hierarchy of human rights, cannot be covered by the protection of Article 7 § 1 of the Convention.'

ring bijdragen, dan zal eerder worden aangenomen dat zij dit op basis van algemene normen behoren te doen. Dit kan onder meer een toepassing krijgen door de invulling van de beste beschikbare technieken, die bij de invulling van de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal een belangrijke rol innemen.[462] Het juridische leerstuk van de beste beschikbare technieken staat voor de gebruikmaking van de meest efficiënte mogelijkheden die technisch en economisch haalbaar zijn om schade aan het milieu te voorkomen. In BREF's van de Europese Commissie zijn belangrijke aanwijzingen te vinden voor wat deze technieken zijn. Mochten voor bepaalde bedrijfsprocessen beste beschikbare technieken ontstaan die uiteenzetten hoe broeikasgasemissies moeten worden vermeden, dan kunnen bedrijven op grond van artikel 2.11 Bal in bepaalde gevallen worden gedwongen om conform deze technieken te handelen.[463] Bij evidente overtredingen van deze voorschriften kan sprake zijn van een strafrechtelijke toepassing van deze zorgplicht. Op dit moment bestaat al een BREF over energie-efficiëntie,[464] en het is goed denkbaar dat in de toekomst meer BREF's zullen verschijnen die de beste beschikbare technieken in verband met klimaatmitigatie uiteenzetten.[465] Dergelijke documenten kunnen bijdragen aan de voorzienbaarheid van de toepassing van de open normen van de specifieke zorgplicht, en daarmee aan de waarschijnlijkheid van strafrechtelijke handhaving. Daarbij kan echter de vraag worden gesteld in hoeverre dan nog sprake is van de toepassing van een algemene norm, zoals in deze paragraaf van dit onderzoek centraal staat. In zo'n geval zou weliswaar de algemene norm van de omgevingsrechtelijke zorgplicht worden gebruikt, maar wordt deze vervolgens ingevuld met de (veelal juist uitermate) concrete normen uit een BREF.

4.4.3.4.4 Afrondende beschouwingen

Al met al is het momenteel waarschijnlijk dat rechters terughoudend zullen omgaan met gebruikmaking van algemene strafrechtelijke normen, zoals levensdelicten en zorgplichtbepalingen, om broeikasgasuitstoot als zodanig te bestraffen zonder dat daaraan een concretere klimaatregel ten grondslag ligt. Een dergelijke terughoudendheid is ook op zijn plaats, zoals in de voorgaande subparagraaf uiteen werd gezet. Er zijn enkele trends of ontwikkelingen aan te wijzen waardoor een dergelijke kwalificatie gemakkelijker zou kunnen worden. Het is echter moeilijk om op dit moment te bepalen of het recht zich zodanig zal ontwikkelen dat dergelijke strafbepalingen ooit zullen worden

462 Art. 2.11 lid 2 sub c Bal.

463 Informatiepunt Leefomgeving 2024 stelt in dit kader: 'Normaliter zijn BBT al geïmplementeerd in de voorschriften van het Bal. Er is dus een beperkte werking van de specifieke zorgplicht op dit punt. Een mogelijke toepassing is bijvoorbeeld een nieuwe BREF die nog niet is geïmplementeerd in het Bal.'

464 EC 2009.

465 Zie over de werking van deze BREF's bijv. ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3426.

ingeroepen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Ten aanzien van levensdelicten moet daarbij worden opgemerkt dat, hoewel de inzet daarvan niet zelden wordt bepleit door activisten en juridische auteurs, het ook buitengewoon lastig zal zijn om een causaal verband aan te tonen tussen uitstoot en schade. Bepaalde auteurs betogen dat überhaupt terughoudend moet worden omgegaan met de inzet van algemene commuunstrafrechtelijke delicten om milieugerelateerde feiten te kwalificeren.[466] Het volgende hoofdstuk van dit onderzoek zal ingaan op een vorm van de inzet van commune delicten, namelijk bij *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie, die onder bepaalde omstandigheden wel degelijk aan te bevelen kan zijn binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Deze paragraaf was louter bedoeld om inzage te geven in een juridische kwalificatie van het emitteren van broeikasgassen als zodanig. Deze conclusies zien derhalve niet op de kwalificatie van gedragingen die daarmee nauw verband houden. Bepaalde handelingen die direct of indirect tot veel uitstoot leiden, zouden in de toekomst mogelijk wel binnen het bereik van de zorgplichten onder de Omgevingswet kunnen worden geschaard. Dit zou ook kunnen gebeuren omdat deze gedragingen voor een onaanvaardbare bijdrage aan klimaatverandering zorgen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een toekomstige kwalificatie van het investeren in nieuwe olie- en gasvelden. De wetenschappelijke en juridische consensus neemt toe over het feit dat dergelijke nieuwe investeringen moeilijk of nauwelijks verenigbaar zijn met de doelstellingen van het Akkoord van Parijs.[467] Mochten ondernemingen

---

466 Zie Faure & Visser 1999, p. 393-394, waarin de auteurs stellen: 'De wetgever heeft [...] niet voor niets een bijzonder rechtsgoed gecreëerd, met een veelheid aan specifieke bepalingen. Door als Openbaar Ministerie hiervan geen gebruik te maken, lijkt voorbij gegaan te worden aan de wil van de wetgever. Deze heeft immers uitdrukkelijk voor gevallen waarin sprake is van milieuverstoring bijzondere strafbaarstellingen gemaakt, die vervolgens niet worden gebruikt. Naast deze vanuit rechtsstatelijke oogpunt bedenkelijke werkwijze, kan er ook op worden gewezen dat door het gebruik van commune strafbepalingen minder of geen normbevestigende werking uitgaat van het strafrecht. Immers: degene die [...] voor valsheid in geschrifte of deelneming aan een criminele organisatie wordt veroordeeld, heeft niet steeds helder voor ogen dat hem eigenlijk een ernstige vorm van milieuverstoring wordt verweten.'

467 Zie bijv. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.61, waarin het Hof overweegt: 'Om de klimaatdoelen van de Overeenkomst van Parijs binnen bereik te houden, zullen de emissies tegen 2030 drastisch moeten worden gereduceerd. Het hof acht het aannemelijk dat daarvoor niet alleen nodig is dat maatregelen worden genomen om de vraag naar fossiele brandstoffen te verminderen, maar ook dat het aanbod van fossiele brandstoffen wordt beperkt. De maatschappelijke zorgvuldigheid, ingevuld aan de hand van de art. 2 en 8 EVRM en soft law als de UNGP en de OESO-richtlijnen, vergt van producenten van fossiele brandstoffen dat zij in dit opzicht hun verantwoordelijkheid nemen. Van olie- en gasbedrijven kan worden verlangd dat zij ook bij hun investeringen in de productie van fossiele brandstoffen rekening houden met de negatieve gevolgen die een verdere uitbreiding van het aanbod van fossiele brandstoffen voor de energietransitie heeft. De voorgenomen investeringen van Shell in nieuwe olie- en gasvelden kunnen hiermee op gespannen voet staan. In deze procedure behoeft het

toch doorgaan met bijvoorbeeld het zoeken naar, investeren in of het aanboren van nieuwe olie- en gasbronnen, dan zou dit in de toekomst als strijdig met deze zorgplichten kunnen worden aangemerkt. Daarvoor is dan wel vereist dat er een zodanige consensus bestaat, dat dergelijke investeringen in evidente strijd met de zorgplichten onder de Omgevingswet zijn. Het is de vraag of daarvan op dit moment al voldoende sprake is. Nu de internationale klimaatdoelen echter verder uit zicht raken en het stoppen met het aanboren van nieuwe bronnen daarmee steeds urgenter wordt, zou het niet verbazen als van dusdanige vereiste consensus in de komende jaren of decennia sprake zal zijn.

4.4.4 Afrondende beschouwingen

Uit het voorgaande volgt dat het legaliteitsbeginsel zorgt voor meerdere grenzen aan de mogelijke rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit blijkt uit een analyse van de drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel, zoals deze door De Hullu en Van Kempen worden geïdentificeerd. Het verbod op terugwerkende kracht zorgt ervoor dat vormen of hoeveelheden van emissies van broeikasgassen pas kunnen worden bestraft vanaf het moment dat dit strafbaar wordt gesteld. Als een nieuwe strafbepaling in het leven wordt geroepen, dan kan historische uitstoot in de regel niet worden meegenomen bij de toepassing van die bepaling. Hierop zijn uitzonderingen te vinden in de jurisprudentie van het EHRM, maar het is onwaarschijnlijk dat deze een grote rol zullen spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het bepaaldheidsgebod leidt ertoe dat concrete regelgeving is vereist voordat het strafrecht kan worden aangewend. Dit vergt concrete emissieregels die veelal per sector of activiteit moeten worden opgelegd, omdat op dit moment een transitie gaande is waarmee uitstoot wordt teruggebracht. Een moderne samenleving is momenteel echter nog grotendeels afhankelijk van activiteiten waarbij broeikasgasuitstoot plaatsvindt. Een algeheel uitstootverbod is daarom niet haalbaar of vooralsnog niet haalbaar. Tot slot zorgt het verbod op analogische interpretatie ervoor dat een strafrechter op dit moment terecht terughoudend zal zijn bij gebruikmaking van algemene strafrechtelijke normen om de uitstoot van broeikasgassen te bestraffen, zolang daar geen concrete klimaatnorm aan ten grondslag ligt.

Deze analyse laat dan ook met name zien dat het grotendeels aan de wetgever is om duidelijk aan te geven welk gedrag in verband met klimaatverandering binnen het toepassingsbereik van het strafrecht valt. Dit vereist een

---

hof echter niet de vraag te beantwoorden of de voorgenomen investeringen van Shell in nieuwe olie- en gasvelden in strijd zijn met haar maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting. Waar het in deze zaak om gaat is of aan Shell een verplichting kan worden opgelegd om haar scope 1, 2 en 3 emissies met 45%, 35% of 25% te reduceren.'

wetgever die naar de toekomst durft aan te geven welke activiteiten niet meer zijn toegestaan. Een dergelijke rol voor de wetgever lijkt op het eerste gezicht wellicht niet te passen bij de tijdsgeest. De minister-president heeft zich in de afgelopen decennia *nota bene* meermaals in algemene zin laatdunkend uitgelaten over het hebben van een visie. Tegelijkertijd presenteert de Europese wetgever met haar Green Deal wel elementen van een dergelijke toekomstvisie, waaruit vaak volgt wat voor klimaatwetgeving in de komende jaren op het bedrijfsleven afkomt. Een dergelijke sturende wetgever is nodig om het strafrecht een effectieve rol te laten spelen bij het bestrijden van het klimaatprobleem. Zo'n sturende wetgever zou passen bij een trend die geruime tijd geleden binnen het strafrecht werd geconstateerd. Vroeger werd de strafwetgever geacht om te codificeren wat in de maatschappij als strafwaardig werd geacht. Het strafrecht baseerde zich dan ook op de heersende maatschappelijke moraal. Groenhuijsen merkte in 1987 op dat de wetgever steeds actiever in het maatschappelijk bestel is gaan ingrijpen sinds de jaren dertig. De wetgever registreerde niet alleen maar de positieve moraal, maar hield sindsdien ook een 'nieuw waardestelsel' aan de samenleving voor.[468] Groenhuijsen sluit daarbij aan bij Koopmans, die in 1970 schreef:

> 'Het oorspronkelijke van de ontwikkelingen in de laatste driekwart eeuw is niet zozeer dat de wetgever constant bezig is 'to adapt the law to (this) changed society' [...] maar dat hij er toe bijdraagt vorm te geven aan de veranderingen dier samenleving. De wetgever volgt niet, hij loopt voorop. De moderne verzorgingsstaat is goeddeels zijn schepping. Daarbij is geen enkele zede of gewoonte gecodificeerd, is ook niet de wet aangepast aan de dynamiek van de samenleving, maar is voetje voor voetje een andersoortige samenleving, met andere zeden en gewoonten, en misschien zelfs met een enigszins anders gerichte dynamiek, in het leven geroepen.'[469]

Koopmans stelt in datzelfde artikel dat de wetgever niet langer 'primair naar codificatie maar naar modificatie' streeft.[470] Het is de vraag in hoeverre nog steeds sprake is van zo'n beweging van een codificerende naar een modificerende wetgever. Het antwoord op deze vraag zal waarschijnlijk per maatschappelijk terrein verschillen. Voor het antwoord op klimaatverandering is in ieder geval modificatie door de wetgever nodig. In dat geval is het namelijk vereist dat een wetgever vooruit durft te kijken en aangeeft welke gedragingen in

468 Groenhuijsen 1987, p. 16.
469 Koopmans 1970, p. 152.
470 Koopmans 1970, p. 153. Vgl. Nan 2011, p. 45, waarin de auteur stelt: 'Naar mijn mening mag van de wetgever dan ook verwacht worden zoveel mogelijk bij de tijd te blijven, met name door maatschappelijke en technische ontwikkelingen op de voet te volgen en die ontwikkelingen te incorporeren in bestaande regelgeving. Dat moet resulteren in wetgever die niet (ver) achterloopt op de (steeds) veranderende maatschappelijke werkelijkheid, maar daar vlak achteraan komt. Daarbij is dus van belang dat de wetgever in staat en bereid is om bij de tijd te blijven.'

de toekomst niet meer toelaatbaar zullen zijn. Een dergelijke sturende wetgever die duidelijk maakt wat van met name bedrijven mag worden verwacht, is niet alleen gunstig voor de transitie naar een duurzamere maatschappij, maar ook voor de rechtszekerheid van het bedrijfsleven en de voorzienbaarheid van het overheidsbeleid. Ondernemingen weten dan immers welk pad zij moeten bewandelen richting de Nederlandse klimaatdoelen. Dieperink geeft dan ook terecht rechtszekerheid een belangrijke rol binnen het juridische antwoord op klimaatverandering:

> 'Voor de transitie naar een klimaatneutrale samenleving bestaat niet alleen behoefte aan financiering, technische innovaties en uitvoeringscapaciteit, maar ook aan een solide juridisch kader. Een solide juridisch kader biedt rechtszekerheid. Het stelt grenzen aan schadelijk gedrag en geeft richting aan wenselijk gedag. Het zorgt ervoor dat de burgers en maatschappelijke organisaties een duidelijke aanspraak hebben op een duurzame leefomgeving en geeft, als spiegelbeeld, ondernemingen duidelijkheid omtrent de begrenzing van hun activiteiten en zekerheid omtrent hun investeringen. Een solide juridisch kader geeft overheden houvast en richting bij de invulling en uitvoering van klimaatbeleid.'[471]

In dit citaat laat zich ook een duidelijk verschil tussen het strafrecht en het privaatrecht zien. Dieperink stelt terecht vast dat het huidige juridisch kader onvoldoende is om de klimaat- en energietransitie afdoende vorm te geven. De civiele rechtspraak heeft dan ook 'een corrigerende en aanvullende functie', zo stelt zij vast.[472] Zij lijkt daarbij te duiden op bijvoorbeeld de Urgenda- en Shell-procedures. Het strafrecht kan zo'n corrigerende en aanvullende functie in mindere mate innemen. Waar de voornoemde procedures zorgden voor toevoegingen aan de materiële juridische klimaatnormen, zal het strafrecht dat met inachtneming van het legaliteitsbeginsel in veel mindere mate kunnen doen. Het strafrecht kan een aanvullende werking hebben op het administratieve klimaatrecht, maar die moet eerder worden gevonden in mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving dan in aanvullingen van het materiële klimaatrecht. In het privaatrecht is het in grotere mate mogelijk om open normen op nieuwe wijzen te interpreteren. Binnen het strafrecht moet duidelijker van tevoren worden aangegeven wanneer gedrag strafbaar is. In verband met klimaatverandering betekent dit dat regelgeving nodig is die aangeeft welke emissies niet langer toelaatbaar zijn. In de praktijk resulteert dit in een noodzaak voor gedetailleerde klimaatwetgeving aan bepaalde sectoren en activiteiten. Nu het administratieve klimaatrecht dergelijke normen stelt, ligt het voor de hand om bij dat rechtsgebied aansluiting te zoeken. Dit betekent uiteraard niet dat overtredingen van al die bestuursrechtelijke normen strafbaar moet worden gesteld en dat iedere overtreding van een strafrechtelijke handhaafbare

471 Dieperink 2022, p. 8-9.
472 Dieperink 2022, p. 9. Zie verder Dieperink 2022, p. 63-65.

administratieve klimaatnorm ook daadwerkelijk met het strafrecht moet worden bestreden. Dit komt verder aan bod in paragraaf 5.2.

Het voorgaande liet tot slot zien dat het legaliteitsbeginsel tot onbevredigende praktische resultaten kan leiden als de wetgever te laat op gang komt bij het reguleren van bepaalde schadelijke activiteiten. Door een wetgever die op klimaatterrein geruime tijd afwachtend is geweest, is allerlei gedrag toelaatbaar waarvan het goed was geweest als dit al veel eerder was uitgebannen. Het zou echter niet stroken met het legaliteitsbeginsel als deze gedragingen toch zouden worden bestraft. Dit is een prijs die moet worden betaald voor de combinatie van de instandhouding van het legaliteitsbeginsel in combinatie met een wetgever die te laat is begonnen met het reguleren van broeikasgasemissies. Volgens Remmelink kan het – volgens hem terechte – verbod van analogische interpretatie ook betekenen dat een 'echte schurkenstreek' onvergolden blijft, en dat daardoor 'het rechtsgevoel wel eens een deuk major' kan krijgen.[473] Dergelijke streken zijn er in verband met klimaatverandering zonder meer te identificeren. In verband met het milieustrafrecht wordt in dat kader vaak gesproken van gedragingen die 'lawful but awful' zijn. Het betreft acties die volgens het rechtsgevoel van velen niet straffeloos voorbij zouden mogen gaan. Zolang de overheid dergelijke projecten echter legaliseert, en in sommige gevallen zelfs subsidieert, is een strafrechtelijke normering ervan onwaarschijnlijk. Het civiele aansprakelijkheidsrecht kan 'een leidende rol' spelen om bedrijven te stimuleren om hun bijdrage aan klimaatverandering te beperken.[474] Als het strafrecht al zo'n rol zou kunnen aannemen, dan is daarvoor eerst een wetgever nodig die duidelijk maakt welke emissies tot bestraffing kunnen leiden. Het legaliteitsbeginsel staat dan ook deels in de weg aan het juridische antwoord op klimaatverandering, al volgen uit de voorgaande analyse ook mogelijkheden voor die rol. Indien de wetgever op voorhand duidelijk aangeeft welke klimaatgerelateerde handelingen een strafrechtelijke respons kunnen krijgen, zal bestraffing in veel gevallen mogelijk zijn.

4.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen

In dit hoofdstuk werd onderzocht welke beperkingen en mogelijkheden volgen uit drie algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de rol die dat rechtsgebied kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. De drie leerstukken die werden onderzocht zijn de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en het legaliteitsbeginsel. Deze analyse leidt tot de conclusie dat deze leerstukken zorgen voor belangrijke grenzen aan de mogelijke rol van het strafrecht bij het mitigeren van het klimaatpro-

473 Aangehaald in Groenhuijsen 1982, p. 281.
474 Verbruggen 2021, p. 186.

bleem. Tegelijkertijd blijkt dat het strafrecht onder bepaalde voorwaarden kan worden ingezet om aan de strijd tegen klimaatverandering bij te dragen. In deze tussenconclusie worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat en aan elkaar verbonden. De bovenstaande analyse bevatte op een aantal plaatsen al bevindingen over de verschillen tussen het privaat- en strafrecht voor wat betreft deze drie leerstukken en aanverwante onderwerpen. Dit hoofdstuk sluit af met afrondende beschouwingen over enkele andere verschillen tussen deze twee rechtsgebieden in het kader van het juridische instrumentarium om op klimaatverandering te reageren. Dit alles vormt een opmaat naar het volgende hoofdstuk van dit onderzoek, waarin een vertaalslag wordt gemaakt van de algemene bevindingen in dit hoofdstuk naar enkele concretere toepassingen van het klimaatstrafrecht in de praktijk.

Het grootste gedeelte van de internationale civielrechtelijke klimaatzaken wordt gevoerd tegen overheidsorganen. Daarbij worden met name centrale overheden aangesproken, hoewel decentrale overheden ook steeds vaker onderwerp van zo'n procedure zijn. Publiekrechtelijke rechtspersonen genieten echter meestal strafrechtelijke immuniteit in het Nederlands strafrecht. De Staat kan volgens het Volkel-arrest van de Hoge Raad nooit strafrechtelijk worden aangesproken. Decentrale overheidsorganen kunnen slechts worden aangesproken voor gedragingen die niet binnen hun exclusieve bestuurstaken vallen. Nu het voeren van onderdelen van het klimaatbeleid voor veel decentrale overheidsorganen binnen dit takenpakket valt, zullen zij op die terreinen immuniteit genieten. Dit zorgt voor significante beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. De meest aangesproken groep in klimaatzaken kan hierdoor immers niet via het Nederlands strafrecht ter verantwoording worden geroepen. Het soort rechtssubjecten dat na overheden het vaakst wordt aangesproken, kan echter wel onderwerp zijn van een strafrechtelijke klimaatprocedure. Op basis van artikel 51 Sr kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen in principe namelijk alle strafbare feiten begaan. Dit betekent dat het klimaatstrafrecht zich waarschijnlijk hoofdzakelijk tot ondernemingen zal richten. Ook de leiddinggevers van rechtspersonen kunnen onder bepaalde omstandigheden worden aangesproken, en dit lijkt in Nederland ook in toenemende mate te gebeuren.

Ook de causaliteitsregels van het Nederlands strafrecht stellen beperking aan de rol van het strafrecht. Bij de inzet van krenkingsdelicten zou moeten worden aangetoond dat de broeikasgasemissies van een bepaalde partij hebben geleid tot gespecificeerde klimaatschade. Naar de huidige stand van de klimaatwetenschap lijkt het aantonen van een dergelijk *condicio sine qua non*-verband onmogelijk. Bovendien wordt de toerekening van bepaalde gevolgen uiteindelijk bepaald naar maatstaven van redelijkheid, en het zou niet redelijk zijn om een enkele uitstoter voor bepaalde klimaatschade verantwoordelijk te houden. Om de voordelen van het strafrecht toch te kunnen benutten, moet daarom worden gezocht naar andersoortige strafbaarstellingen. Deze kunnen met name worden gevonden in abstracte en concrete gevaarzettingsdelicten.

Voor aansprakelijkheid op grond van dat soort strafbepalingen is immers niet vereist dat kan worden aangetoond dat bepaalde schade is veroorzaakt. Bij abstracte gevaarzettingsdelicten is het verrichten van een handeling die *in abstracto* kan bijdragen aan een gevaar voldoende. Concrete gevaarzettingsdelicten vereisen daarentegen dat kan worden aangetoond dat een bepaalde mate van gevaar voor schade is ontstaan. Het is in theorie mogelijk om concrete gevaarzettingsdelicten in te zetten om op klimaatverandering te reageren, maar in de praktijk zal het in veel gevallen lastig zijn om aan te tonen dat de vereiste mate van gevaar is ontstaan.

De drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel hebben ook gevolgen voor de mate waarin het strafrecht kan bijdragen aan de juridische reactie op klimaatverandering. Op basis van het verbod op terugwerkende kracht kan alleen broeikasgasuitstoot worden gesanctioneerd die heeft plaatsgevonden nadat een strafbepaling in werking is getreden. Dit betekent dat nieuwe strafbaarstellingen in beginsel niet kunnen worden aangewend om op historische emissies te reageren. Het bepaaldheidsgebod vraagt daarnaast om concrete regels waaruit duidelijk volgt welke uitstoot strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Het kan uitdagend zijn om dergelijke regels op te stellen, omdat de grote maatschappelijke afhankelijkheid van uitstootrijke activiteiten ervoor zorgt dat dit soort activiteiten niet zomaar grofmazig aan banden kunnen worden gelegd. Dit vraagt dan ook om een wetgever die duidelijk maakt welke gedragingen wel en niet binnen het bereik van het strafrecht vallen. In de praktijk zal dit veelal vereisen dat de wetgever specifieke normen introduceert ten aanzien van bepaalde activiteiten en bedrijven. Tot slot zorgt het verbod op analogische interpretatie ervoor dat algemenere strafrechtelijke normen, zoals levensdelicten en milieurechtelijke zorgplichten, op dit moment nauwelijks kunnen worden ingezet om broeikasgasemissies als zodanig te bestraffen. Dit zou immers vragen om een rechterlijke interpretatie van deze normen die dusdanig verrassend zou zijn, dat dit in strijd is met het legaliteitsbeginsel. Ook deze derde deelnorm van het legaliteitsbeginsel vraagt op dit moment dus om specifiekere klimaatnormen alvorens van de krachten van het strafrecht gebruik kan worden gemaakt binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Uit de analyse van deze drie algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid volgt een beeld van de manier waarop het strafrecht een rol kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Nu een opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen gezien de tijdsgeest in de nabije toekomst onwaarschijnlijk is, zal het klimaatstrafrecht zich hoofdzakelijk op het bedrijfsleven moeten richten. Aangezien krenkingsdelicten op dit moment niet kunnen worden gebruikt om de gevolgen van broeikasgasemissies te sanctioneren, moet de wetgever uitwijken naar gevaarzettingsdelicten. In de praktijk zal dit betekenen dat de wetgever met name door middel van abstracte gevaarzettingsdelicten aangeeft welke broeikasgasuitstoot, en gedragingen die daarmee verband houden, tot een strafrechtelijke

respons kunnen leiden. Dit vraagt om een wetgever die door middel van zijn wetgevingsinstrumenten een visie durft te presenteren waaruit volgt welke gedragingen niet worden en zullen worden getolereerd. Hoewel afgevaardigden van de Nederlandse wetgever in de voorbije jaren niet altijd blijk hebben gegeven van een dergelijke visie, heeft de Europese Unie met zijn Green Deal juist een leidende rol genomen in het schetsen van een dergelijk toekomstbeeld. Uit allerlei wetgevingsinstrumenten die zijn uitgevaardigd op grond van die Green Deal blijkt welke kant bepaalde sectoren op moeten bewegen. Overtredingen van dergelijke wetgevingsinstrumenten worden in Nederland geregeld strafrechtelijk gesanctioneerd (zie verder paragraaf 5.2).

Deze manier van het strafbaar stellen van gedragingen die verband houden met klimaatverandering, roept associaties op met de analyse van Simester en Von Hirsch over hoe cumulatieve schade door middel van het strafrecht kan worden bestreden. Cumulatieve schade is een vorm van schade die pas intreedt als veel rechtssubjecten een bepaalde handeling verrichten. In paragraaf 2.5 werd aangetoond dat klimaatschade als zodanig kwalificeert. Het veroorzaken van cumulatieve schade wordt volgens Simester en Von Hirsch doorgaans gesanctioneerd door het toewijzen van specifieke verplichtingen aan bepaalde soorten rechtssubjecten. Daarbij worden meestal de zwaarste verplichtingen opgelegd aan het bedrijfsleven, omdat zij over het algemeen beter bij machte zijn om impactvolle veranderingen door te voeren. Deze theoretische manier van gebruikmaking van het strafrecht doet sterk denken aan de strafbaarstellingen van klimaatwetten en -regels in de Nederlandse rechtsorde. Ook door middel van die wetten en regels worden immers de lasten van de klimaattransitie verdeeld tussen bepaalde sectoren. In het volgende hoofdstuk van dit onderzoek worden dit soort delicten in meer detail behandeld. Het feit dat overtredingen van dit soort wetgeving strafbaar zijn gesteld, betekent uiteraard niet dat dergelijke overtredingen ook altijd een strafrechtelijke respons behoren te krijgen. Ook dat komt in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek verder aan de orde.

In de inleiding van dit onderzoek werd aangegeven dat het strafrecht op dit moment in aanzienlijk mindere mate wordt ingezet om het klimaatprobleem te lijf te gaan dan het privaatrecht. Uit de analyse in dit hoofdstuk volgen een aantal aanknopingspunten om vast te stellen waarom dit het geval is. Zo kunnen overheidsorganen in het civielrecht, in tegenstelling tot het strafrecht, worden aangesproken. In civielrechtelijke klimaatzaken wordt de inzet van het recht bovendien veelal aangejaagd door belangenorganisaties die zo'n procedure inzetten als vorm van *impact litigation*. Zij proberen open juridische normen te gebruiken om bevelen op het gebied van broeikasgasemissies af te dwingen. Door de sterke werking van het legaliteitsbeginsel in het strafrecht, is dat rechtsgebied minder goed in staat om met dat soort nieuwe interpretaties te komen. Belangenorganisaties zijn in het strafrecht daardoor in grotere mate afhankelijk van de wetgever. Het doen van een aangifte of het starten van een procedure op grond van artikel 12 Sv zal in veel gevallen pas kansrijk zijn

als de wetgever tot een specifieke norm ten aanzien van broeikasgasemissies is gekomen. In het civielrecht hoeven deze organisaties in mindere mate te wachten tot de wetgever duidelijkheid heeft gegeven over hetgeen van het bedrijfsleven moet worden verwacht.

Er zijn echter ook andere gronden op basis waarvan het verklaarbaar is dat het privaatrecht een aantrekkelijker middel voor belangenorganisaties is. Zo hebben zij aanzienlijk minder controle over een strafrechtelijke klimaatprocedure dan over een civielrechtelijk klimaatproces. Op basis van het vervolgingsmonopolie kan immers alleen het Openbaar Ministerie een zaak voor de strafrechter brengen. Een belangenorganisatie kan weliswaar aangifte doen, maar kan door dit vervolgingsmonopolie niet eigenhandig strafrechtelijk procederen. Bovendien kan een officier van justitie op grond van het opportuniteitsbeginsel beslissen om geen vervolging in te stellen naar aanleiding van een aangifte.[475] Daardoor leidt een aangifte niet zonder meer tot een zitting, maar is een belangenorganisatie grotendeels van het Openbaar Ministerie afhankelijk. Hoewel een artikel 12 Sv-procedure kan worden ingezet voor de bestrijding van een voor hen ongevallige vervolgingsbeslissing, is ook daarmee niet gezegd dat een vervolging zou plaatsvinden. In dat geval is de organisatie immers van een rechterlijke beslissing over die vervolging afhankelijk. Het verleden heeft echter aangetoond dat belangenorganisaties erin kunnen slagen om op die manier vervolging af te dwingen.[476]

Daarnaast is het waarschijnlijk dat de informatiepositie van belangenorganisaties in het strafrecht in veel gevallen minder gunstig is dan in het privaatrecht. De belangrijkste informatie in civielrechtelijke klimaatzaken bestaat doorgaans uit de totale hoeveelheden uitstoot van een bepaald rechtssubject. Zo stond in de Urgenda-procedure de omvang van de Nederlandse broeikasgasuitstoot centraal, en gaat het in de Shell-procedure om de emissies van Shell en haar leveranciers en klanten. Dit vereist in veel gevallen dat belangenorganisaties een diepgravende studie naar deze cijfers doen. In de praktijk blijken zij veelal in staat om deze cijfers op een afdoende manier te verzamelen om civiele rechters te kunnen overtuigen. Het is aannemelijk dat het soort informatie dat is vereist voor veel strafrechtelijke klimaatzaken anders van aard is. Uit het voorgaande volgde dat abstracte gevaarzettingsdelicten de meest voor de hand liggende manier zijn om het strafrecht in te zetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit soort delicten sanctioneren doorgaans heel specifieke bedrijfsprocessen en administratieve verplichtingen. Hoewel het in theorie mogelijk is om een aangifte of handhavingsverzoek te doen naar aanleiding van overtredingen van dat soort verplichtingen, zal de vereiste informatie naar verwachting vaak moeizaam te verkrijgen zijn. In bepaalde gevallen zouden belangenorganisaties echter een beroep kunnen doen

475 Art. 167 Sv.

476 Zie bijv. Hof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347 en Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826.

op onder meer de Wet open overheid of de informatierechten en -verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus om hun informatiepositie te verbeteren.[477]

Milieuorganisaties kunnen in het strafrecht dus minder gemakkelijk een initiërende rol aannemen dan in het privaatrecht. Desalniettemin kunnen er goede redenen voor dit soort organisaties zijn om het strafrecht te onderzoeken. Zij willen immers onder meer een norm stellen en gedragsverandering bewerkstelligen, en het strafrecht is een juridisch middel dat bij uitstek geschikt kan zijn om dit te doen (zie verder paragraaf 2.6). Het zou om die reden geen verbazing wekken als zij in de komende periode vaker naar het strafrecht zullen grijpen om hun doelen na te streven. Andere voordelen aan een strafrechtelijke procedure zijn voor hen dat een strafrechtelijke procedure voor hen over het algemeen minder tijd en geld kost.[478] Het is immers primair aan de officier van justitie om het strafproces te voeren, waar belangenorganisaties zelf het heft in handen moeten nemen in een privaatrechtelijke klimaatprocedure. De klimaataangifte tegen Zuid-Afrikaanse politici, die meerdere keren in dit onderzoek is aangehaald, werd dan ook onder meer gedaan omdat de strafrechtelijke route goedkoper bleek dan de civielrechtelijke.[479] Het blijft dan echter de vraag via welke strafrechtelijke routes dit soort organisaties zullen proberen om klimaatactie af te dwingen. Deze praktische vraag komt in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek aan bod.

Dit hoofdstuk had onder meer tot doel om een vergelijking te maken tussen het privaat- en strafrecht. Uit de voorgaande overwegingen volgen enkele belangrijke verschillen tussen deze twee rechtsgebieden. Tot slot moet worden opgemerkt dat het privaatrecht op het eerste gezicht beter dan het strafrecht in staat lijkt om een bevel naar de toekomst op te leggen. Zo leidde de Urgenda-rechtszaak in een gebod om minder broeikasgassen te emitteren in de toekomst. Het strafrecht lijkt hiertoe in mindere mate in staat, nu een strafrechtelijke procedure per definitie grotendeels draait om de bestraffing van gedragingen uit het verleden. Dit zou het strafrecht minder geschikt kunnen maken voor een maatschappelijk terrein waarop nu juist vereist is dat toekomstige emissies worden voorkomen. Bij dit uitgangspunt moeten echter drie belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste kan een strafrechtelijke veroordeling een speciaal- en generaalpreventieve werking hebben. Dit houdt in dat zowel de gestrafte als anderen erop worden gewezen dat zij zich aan wet- en regelgeving behoren te houden. Dit kan tot toekomstig normconform gedrag leiden. Daarnaast eindigen strafrechtelijke onderzoeken tegen ondernemingen regelmatig in een transactie in de zin van artikel 74 Sr. Een onderdeel van zo'n transactie is niet zelden dat afspraken tussen het Openbaar Ministerie en de onderneming worden gemaakt over de wijze waarop wetsnaleving in

477 Zie verder bijv. Müller 2021, p. 110.
478 Dit wordt ook opgemerkt in bijv. Buisman 2021.
479 Myeni 2022.

de toekomst zal worden verzekerd.[480] Ten derde kunnen op grond van de WED verschillende straffen en maatregelen worden opgelegd die mede tot doel hebben om toekomstige schendingen van wet- en regelgeving te voorkomen, al worden deze in de rechtspraktijk niet vaak gebruikt.[481]

Dit hoofdstuk betrof grotendeels de beperkingen die volgen uit drie algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het feit dat deze leerstukken op dit moment voor die belemmeringen zorgen, betekent niet zonder meer dat dit ook in de toekomst zo zal zijn. In de inleiding van dit hoofdstuk werd reeds aangehaald dat het strafrecht zich in een voortdurende dynamiek begeeft. Dit kan ertoe leiden dat in de toekomst anders tegen de invulling van deze leerstukken zal worden aangekeken. Het klimaatrecht en de klimaatwetenschap staan in veel opzichten nog in de kinderschoenen. Het lijkt daarom te vroeg om bepaalde vormen van strafrechtelijke klimaataansprakelijkheid al in zijn geheel uit te sluiten. Als de wetenschappelijke kennis over het klimaatprobleem toeneemt, en bepaalde leerstukken enigszins anders worden toegepast, dan zou dit ertoe kunnen leiden dat eerder sprake is van bepaalde vormen van aansprakelijkheid. Daardoor is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat het in de toekomst gemakkelijker zal zijn om algemene strafrechtelijke normen aan te wenden om klimaatverandering te bestrijden.

Op dit moment zal het over het algemeen echter vereist zijn dat een concrete klimaatnorm wordt gesteld alvorens tot strafrechtelijke handhaving kan worden overgegaan. De bevindingen in dit hoofdstuk laten tegelijkertijd zien dat het mogelijk is om dergelijke normen te stellen en handhaven. De praktische uitvoering daarvan wordt in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek geanalyseerd. In de voorgaande paragrafen stond de sanctionering van broeikasgasemissies als zodanig centraal. Het volgende hoofdstuk zal laten zien dat ook verschillende gedragingen die daarmee verband houden door het strafrecht kunnen worden gesanctioneerd. Dat geldt onder meer voor uitlatingen die met het klimaatprobleem verband houden, waarbij onder meer moet worden gedacht aan *greenwashing* en het verspreiden van andere leugenachtige informatie over klimaatverandering. Tot slot wordt binnen de dynamiek van het strafrecht ook nagedacht over nieuwe delicten die kunnen bijdragen aan klimaatmitigatie. In dat kader wordt met name vaak geopperd dat een strafbaarstelling van ecocide een belangrijke rol zou kunnen spelen. Al deze mogelijke praktischere uitwerkingen van de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering worden in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek geanalyseerd.

480 Zie verder Braam, Bottse & Lamp 2022.
481 Zie met name art. 7 en 29 WED.

5 Klimaatstrafrecht in de huidige en toekomstige praktijk

5.1 INLEIDING

5.1.1 Inleiding en opzet

Uit de voorgaande hoofdstukken van dit onderzoek volgde dat er op dit moment geen juridische verplichting bestaat om het strafrecht aan te wenden binnen het juridische instrumentarium om het klimaatprobleem te mitigeren. Desalniettemin bleek dat het strafrecht bepaalde krachten bezit die een effectieve bijdrage aan dat instrumentarium zouden kunnen leveren. Er is echter een bepaalde werkwijze vereist om die krachten te kunnen aanwenden. Verschillende algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid vragen immers om een bepaalde aanpak voor de strafrechtelijke sanctionering van gedragingen die met broeikasgasemissies verband houden. In dit hoofdstuk krijgen deze algemene en theoretische bevindingen uit dit onderzoek een concretere toepassing. De onderstaande paragrafen zijn namelijk bedoeld om drie huidige of mogelijke toekomstige mogelijkheden te verkennen om het strafrecht in te zetten om een bijdrage te leveren aan klimaatmitigatie. Deze huidige mogelijkheden zijn de strafbaarstelling en strafrechtelijke handhaving door middel van het bijzonder strafrecht en de strafrechtelijke handhaving van *greenwashing* en het verstrekken van andere onjuiste klimaatinformatie. Een eventuele toekomstige mogelijkheid die in dit hoofdstuk wordt behandeld, is een strafbaarstelling van ecocide. In deze inleiding worden deze drie onderwerpen kort geïntroduceerd en aan de voorgaande hoofdstukken verbonden. De volgende paragrafen bevatten een verdere introductie van deze onderwerpen, een uitleg van hun belang en een omschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden en hun beperkingen. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt:

> *Welke mogelijkheden biedt het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, meer in het bijzonder op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, strafvervolging wegens onjuiste klimaatinformatie en een strafbaarstelling van ecocide?*

Ten eerste gaat dit hoofdstuk in op de klimaatwetten en -regels waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED. Deze strafbaarstelling kwalificeren als abstracte gevaarzettingsdelicten. In het vorige hoofdstuk van dit onderzoek

bleek dat dergelijke delicten een rol kunnen spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze wetten en regels bevatten normen ten aanzien van bepaalde gedragingen in verband met klimaatverandering. Zij geven aan hoe bepaalde soorten ondernemingen of bedrijfsactiviteiten een bijdrage behoren te leveren aan het mitigeren van klimaatverandering. Voorbeelden van dit soort wet- en regelgeving zijn de normen met betrekking tot het EU-ETS, typegoedkeuringsregels voor voertuigen en regelgeving omtrent de energie-efficiëntie van gebouwen. Voor aansprakelijkheid is in beginsel slechts vereist dat kan worden bewezen dat een dergelijke norm is geschonden. Het is dus niet nodig om daarnaast aan te tonen dat de gedraging in kwestie tot klimaatschade heeft geleid of een rechtsgoed heeft gekrenkt. Dit soort normen is een van de belangrijkste middelen die de Nederlandse overheid gebruikt om haar klimaatdoelstellingen na te streven. Naar mate deze doelen dichterbij komen, is het dan ook aannemelijk dat de hoeveelheid klimaatnormen zal toenemen. Het is vervolgens echter de vraag in hoeverre overtredingen van dit soort normen ook strafbaar zullen worden gesteld, en in hoeverre dergelijke overtredingen in de praktijk vervolgens ook tot strafrechtelijke handhaving behoren te leiden. Dit soort normen, strafbaarstellingen en handhaving staan centraal in paragraaf 5.2.

Het tweede onderwerp van dit hoofdstuk is *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie. Uit het vorige hoofdstuk van dit onderzoek bleek dat het niet eenvoudig is om een rechtssubject naar Nederlands strafrecht verantwoordelijk te houden voor de gevolgen van zijn broeikasgasemissies. Niet alle klimaatrechtszaken hoeven echter direct om emissies te draaien. Zo zijn er allerlei gedragingen via de WED strafbaar gesteld die in een indirect verband tot dergelijke emissies staan, zoals bepaalde administratieverplichtingen in verband met klimaatverandering. Een ander voorbeeld van klimaatrechtszaken die indirect verband houden met de gevolgen van broeikasgasemissies, zijn procedures die gaan over informatie die wordt verspreid over de klimaatimpact van bepaalde goederen, diensten en bedrijven. Als dat soort informatie onjuist is, wordt dit tegenwoordig vaak als *greenwashing* aangemerkt. Daarnaast zijn er allerhande voorbeelden van bedrijven die onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig hebben verspreid of hebben laten verspreiden. Zij deden dit onder meer om de maatschappelijke en politieke reactie op het klimaatprobleem te vertragen, om zodoende regulering van hun bedrijfsactiviteiten tegen te houden. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk wordt de vraag behandeld in hoeverre dit soort onjuistheden en valsheden door middel van het strafrecht kunnen worden bestreden. Daarbij kan worden gedacht aan strafbaarstellingen via de WED, maar ook aan commune delicten als oplichting, valsheid in geschrift en bedrog bij de verkoop. Deze vraag wordt in paragraaf 5.3 beantwoord.

De eerste twee onderdelen van dit hoofdstuk betreffen hoofdzakelijk manieren waarop het bestaande juridische instrumentarium kan worden gebruikt om een bijdrage te leveren aan de strijd tegen klimaatverandering.

Het derde onderwerp dat in dit hoofdstuk centraal staat betreft een toevoeging aan dat instrumentarium, te weten een strafbaarstelling van ecocide. De Nederlandse rechtsorde kent zo'n strafbaarstelling vooralsnog niet, maar een dergelijk delict wordt vaak geopperd als onderdeel van het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit is een van de redenen waarom dit soort strafbaarstellingen in steeds meer jurisdicties worden aangenomen, waaronder in Frankrijk en België. Ecocidedelicten zijn vaak bedoeld om bepaalde lang bestaande mankementen van het milieustrafrecht te corrigeren. Zo willen activisten en politici door middel van zo'n delict vaak toewerken naar een meer ecocentrisch milieustrafrecht, waarin een milieuvergunning niet langer altijd voor een strafrechtelijke vrijwaring zorgt. Op die manier zou een strafbaarstelling van ecocide inderdaad kunnen zorgen voor een daadkrachtigere aanpak van milieuverstoring. Het is echter de vraag in hoeverre zo'n delict ook voor de strijd tegen klimaatverandering van belang zou kunnen zijn. Deze en andere onderwerpen rondom een strafbaarstelling van ecocide worden in paragraaf 5.4 uitgewerkt.

Deze drie onderwerpen worden verder geïntroduceerd in de eerste alinea's van elk van de hiernavolgende paragrafen. Zij zijn gekozen naar aanleiding van een juridisch vooronderzoek naar bestaande en mogelijke toekomstige manieren om het strafrecht in te zetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. In dit hoofdstuk is getracht om een divers beeld te geven van de mogelijkheden van het strafrecht, waarin zowel de sanctionering van broeikasgasemissies als zodanig wordt behandeld als van gedragingen die daarmee verband houden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat ook allerlei administratieve verplichtingen en informatieverplichtingen in verband met het klimaatprobleem in dit hoofdstuk worden behandeld. Daarnaast worden juridische routes van zowel commuun- als bijzonderstrafrechtelijke aard onderzocht. Zo gaat dit hoofdstuk in op de grote hoeveelheid klimaatnormen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED, maar ook op enkele delicten uit het Wetboek van Strafrecht zoals oplichting en valsheid in geschrift. Ook is tot dit samenstel van onderwerpen gekomen om zowel bestaande strafbaarstellingen als mogelijke nieuwe strafbepalingen te bediscussiëren. Naast de voornoemde bestaande strafrechtelijke routes wordt immers ook de toegevoegde waarde van een strafbaarstelling van ecocide in dit hoofdstuk onderzocht. Het was echter noodzakelijk om bepaalde onderwerpen uit te sluiten van de reikwijdte van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk. Dat wordt verder toegelicht in de volgende subparagraaf, die de afbakening van dit hoofdstuk verder toelicht.

5.1.2 Afbakening van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk heeft louter tot doel om de voornoemde drie onderwerpen te verkennen. De volgende paragrafen behandelen dus geen andere mogelijke

wijzen van de inzet van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit betekent onder meer dat dit hoofdstuk geen verdere verkenning bevat van de rol van concrete gevaarzettingsdelicten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. In het voorgaande hoofdstuk werd geanalyseerd dat dergelijke delicten weliswaar goed passen bij de aard van de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering, maar dat het in de praktijk vaak moeilijk zal zijn om tot een bewezenverklaring te komen. Nu dit onderwerp in dat hoofdstuk reeds in enig detail is onderzocht, is ervoor gekozen om dit onderwerp niet verder te behandelen in het onderhavige hoofdstuk. Desalniettemin bestaan er op het terrein van concrete gevaarzettingsdelicten nog enkele relevante vragen in verband met het klimaatprobleem, zoals in dat hoofdstuk werd opgemerkt. Daarnaast gaat dit hoofdstuk niet in op delicten als witwassen en omkoping. Dergelijke strafbepalingen worden niet zelden in verband met klimaatverandering gebracht, zoals werd genoemd in paragraaf 1.3. Zo zouden volgens bepaalde auteurs opbrengsten van bepaalde klimaatovertredingen kunnen kwalificeren als witwassen, en zouden bepaalde milieuvergunningen die aanzienlijk aan klimaatverandering bijdragen door omkoping worden verkregen. Nu deze delicten in een meer indirect verband tot klimaatverandering staan dan de onderwerpen van de volgende paragrafen, is ervoor gekozen om deze buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk te plaatsen. Verder juridisch onderzoek naar dit soort aantijgingen zou echter interessant kunnen zijn.

Hoewel het onderhavige hoofdstuk een praktischere inslag heeft dan de voorgaande hoofdstukken, is de analyse in de volgende paragrafen niet bedoeld om concrete gedragingen van een definitief strafrechtelijk oordeel te voorzien. Om kleur te geven aan de onderwerpen die in dit hoofdstuk worden behandeld, komen in de volgende paragrafen verschillende voorbeelden aan bod van mogelijk strafbare gedragingen. Dit betreft zowel hypothetische scenario's als gedragingen die in de werkelijkheid hebben plaatsgevonden. De uiteindelijke normering van gedragingen zal sterk verband houden met de omstandigheden van het geval. Dit hoofdstuk zal echter wel zorgen voor gezichtspunten en uitgangspunten om concrete gevallen juridisch te beoordelen. Tot slot moet worden opgemerkt dat de volgende paragrafen betrekking hebben op uiteenlopende onderwerpen. De methodiek en beperkingen van het onderzoek verschillen daarom per paragraaf. Om die redenen wordt een verdere inleiding van de onderwerpen en een verdere toelichting van de onderzoeksmethoden en -beperkingen in de verschillende paragraafinleidingen gegeven.

5.2 KLIMAATWET- EN -REGELGEVING IN HET BIJZONDER STRAFRECHT

5.2.1 Inleiding

Het eerste voorbeeld van een mogelijkheid om het strafrecht aan te wenden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering is de strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen in de WED. Deze wet bewerkstelligt een strafbaarstelling van overtredingen van bepaalde bepalingen uit andere wetten die zelf niet strafrechtelijk van aard zijn. Artikel 1 en 1a WED bevatten een opsomming van specifieke bepalingen uit een uiteenlopende verzameling van wetten waarvan overtreding strafbaar wordt gesteld. Deze strafbaarstelling betreft niet alleen overtredingen van die bepalingen als zodanig, maar ook van voorschriften die bij of krachtens die bepalingen zijn gesteld. Een aanzienlijk aantal van deze bepalingen en voorschriften hebben tot doel om een bijdrage te leveren aan het mitigeren van klimaatverandering. Het betreft abstracte gevaarzettingsdelicten, die uiteindelijk tot doel hebben om broeikasgasemissies te reduceren. Voor aansprakelijkheid is echter niet nodig dat wordt aangetoond dat de overtreding van de bepaling ook daadwerkelijk tot klimaatschade heeft geleid. Als deze klimaatnormen worden overtreden, kan dit leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. Deze strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen in de WED staan in deze paragraaf centraal. Alvorens deze te bespreken, bevat deze inleiding een korte terugblik op de vorige hoofdstukken. Daarin wordt uiteengezet hoe deze klimaatnormen zich verhouden tot enkele relevante aspecten van de antwoorden op de hiervoor behandelde deelvragen. De systematiek en werking van de WED kwam reeds in subparagraaf 2.4.4 aan de orde. Die analyse is van belang voor een goed begrip van de hierna omschreven bevindingen.

Het voorgaande hoofdstuk onderzocht enkele algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid in het licht van de uitstoot van broeikasgassen. Daaruit volgde dat deze leerstukken zowel beperkingen als mogelijkheden scheppen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Een van de mogelijkheden om het strafrecht aan te wenden kan worden gevonden in de gebruikmaking van abstracte gevaarzettingsdelicten. Dit zijn delicten die bepaalde gevaarzettende handelingen strafbaar stellen, hoewel voor aansprakelijkheid op basis van die bepalingen niet hoeft te worden bewezen dat daadwerkelijk gevaar is ontstaan. Abstracte klimaatgevaarzettingsdelicten kennen niet de causaliteitsuitdagingen van materiële delicten, omdat voor deze gevaarzettingsdelicten geen klimaatschade hoeft te worden aangetoond; het overtreden van een klimaatnorm is voldoende om tot aansprakelijkheid te komen. Bovendien komen abstracte gevaarzettingsdelicten tegemoet aan de legaliteitsproblemen die op het pad van het klimaatstrafrecht liggen. Deze delicten bieden veelal immers een duidelijke omschrijving van het precieze klimaatgerelateerde gedrag dat is geboden of verboden. De omschrijving van abstracte gevaarzettingsdelicten in subparagraaf 4.3.4.3 geeft

een achtergrond van het soort delicten dat in de volgende subparagrafen aan bod komt.

Het feit dat de inzet van abstracte gevaarzettingsdelicten voor de hand ligt binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, volgt niet alleen uit algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid die centraal stonden in hoofdstuk 4, maar ook uit de strafrechttheoretische analyse die werd gemaakt in paragraaf 2.5. Deze analyse liet zien dat klimaatschade een vorm van cumulatieve schade is. Dit is schade die pas ontstaat als meerdere rechtssubjecten een bepaalde handeling verrichten. Het strafrecht bestrijdt deze vorm van schade veelal door specifieke normen op te leggen aan verschillende soorten rechtssubjecten. Deze theorie over strafbaarstellingen om cumulatieve schade te bestrijden, sluit aan op de wijze waarop overtredingen van klimaatnormen strafbaar wordt gesteld via de WED. Deze wet roept namelijk allerhande strafbaarstellingen in het leven van overtredingen van normen die verplichtingen stellen aan bepaalde industrieën en activiteiten. Daarmee wordt bedrijven opgedragen om bepaalde voorschriften na te leven die hen ertoe dwingen om in mindere mate bij te dragen aan het collectief veroorzaakte klimaatprobleem. Daarnaast bleek uit deze strafrechttheoretische analyse dat gedragingen die bijdragen aan klimaatverandering kwalificeren als gevaarzettingshandelingen. Strafbaarstellingen die beogen om dat soort handelingen te bestrijden, zijn in veel gevallen gevaarzettingsdelicten. Ook dit sluit aan bij de klimaatwet- en -regelgeving waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED, aangezien dit abstracte gevaarzettingsdelicten zijn.

In de volgende subparagrafen worden eerst enkele voorbeelden gegeven van klimaatbepalingen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED, waaronder de regels omtrent het EU-ETS, typegoedkeuringsnormen voor voertuigen en regelgeving omtrent energie-efficiëntie van gebouwen. Daarbij worden ook enkele nationale en internationale voorbeelden gegeven van bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van deze bepalingen (subparagraaf 5.2.2). Het feit dat deze normen door middel van beide rechtsgebieden kunnen worden gehandhaafd, roept de vraag op of er gezichtspunten te ontdekken zijn om in voorliggende gevallen een keuze te maken tussen deze handhavingsstelsels (subparagraaf 5.2.3). Vervolgens worden enkele trends en tekortkomingen ten aanzien van de handhaving van deze bepalingen geïdentificeerd in subparagraaf 5.2.4. Er is weliswaar nauwelijks specifiek onderzoek verricht naar de stand van de handhaving van het klimaatrecht in Nederland, maar er zijn wel meerdere signalen te ontwaren over de mate van handhaving van milieuwetgeving in bredere zin. Uit dergelijke algemenere signalen volgen indrukken die relevant zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze analyse van klimaatnormen in de WED, de keuze tussen handhavingsstelsels en de stand van die handhaving leiden tot enkele afrondende beschouwingen in subparagraaf 5.2.5.

5.2.2 Klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht

5.2.2.1 Inleiding

De WED stelt overtredingen strafbaar van bepaalde bepalingen die zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan de mitigatie van klimaatverandering. Een aantal van dit soort klimaatnormen wordt direct in de WED genoemd, en kwalificeert als zodanig als economisch delict. Daarnaast zijn er klimaatnormen die zijn gesteld bij of krachtens in de WED genoemde bepalingen. Ook in dat geval kwalificeren overtredingen van die normen als economisch delict. Deze subparagraaf bevat enkele voorbeelden van klimaatbepalingen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED. Daarbij wordt het EU-ETS als uitgangspunt genomen, met name omdat dit een belangrijk onderdeel van het Europese klimaatbeleid is. Dit is ook een geschikt uitgangspunt, omdat met betrekking tot het EU-ETS enkele handhavingsgebreken bestaan die tekenend zijn voor het bredere milieu- en klimaatrecht. In deze subparagraaf komen vervolgens ook andere normensets aan bod die zijn bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Het betreft onder meer de typegoedkeuringsregels voor voertuigen en de wet- en regelgeving omtrent F-gassen. Deze subparagraaf tracht een overzicht te geven van de uiteenlopende klimaatnormen die via de WED kunnen worden gehandhaafd. Om te komen tot een keuze uit de grote hoeveelheid klimaatnormen in het bijzonder strafrecht, is ook acht geslagen op voorbeelden van strafrechtelijke handhaving van klimaatwetgeving. Binnen- en buitenlandse voorbeelden van handhaving worden op verschillende plaatsen in deze subparagraaf besproken.

Het soort normen dat in deze subparagraaf centraal staat, vormt een belangrijk onderdeel van het Nederlandse klimaatbeleid.[1] Zoals meermaals eerder in dit onderzoek werd aangehaald, roept de Nederlandse overheid wetten en regels in het leven waarmee bedrijven worden verplicht om hun emissies in kaart te brengen en te reduceren. Op die manier behoort het juridische net rondom broeikasgasemissies zich langzaam te sluiten, totdat Nederland uiterlijk in 2050 klimaatneutraal is.[2] Het merendeel van dit soort wetten en regels vindt zijn oorsprong in het recht van de Europese Unie. Onder de Europese Green Deal (zie daarover verder subparagraaf 2.3.3) zijn inmiddels meer dan 150 wetten aangenomen en projecten gelanceerd die tot doel hebben om een bijdrage te leveren aan het Europese klimaatbeleid. De Europese Unie streeft er mede op die manier naar om in 2050 klimaatneutraal te zijn.[3] Een groot deel van deze wetten is bedoeld om normen te stellen aan verschillende soorten bedrijven en bedrijfsactiviteiten. De hieronder genoemde normen kennen dan ook veelal een oorsprong in het Europees recht, die telkens kort

1 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2021/22, 32813, nr. 974, p. 5.
2 Art. 2 lid 1 sub a Klimaatwet.
3 Art. 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.

zal worden aangestipt. De handhavingsverplichtingen die voortkomen uit deze Europeesrechtelijke oorsprong wordt behandeld in subparagraaf 5.2.4.

Ter inleiding moet nog worden opgemerkt dat een aantal wetten en regels die weliswaar binnen de reikwijdte van deze paragraaf vallen, pas later in dit onderzoek worden behandeld. In paragraaf 5.3 staan immers *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatcommunicatie centraal. Klimaatwetten en -regels die grotendeels betrekking hebben op communicatie over klimaatverandering en klimaatimpact worden daardoor pas in die paragraaf behandeld. Om die reden zijn bijvoorbeeld de CSRD en CSDDD niet in het onderstaande overzicht meegenomen.

5.2.2.2 EU-ETS

Het Kyotoprotocol biedt een internationaalrechtelijke basis voor emissiehandelssystemen.[4] Op basis van dat protocol hebben bepaalde landen of groepen van landen systemen voor de handel in emissierechten in het leven geroepen. Dit soort systemen hebben betrekking op soorten bedrijven die over het algemeen zorgen voor grote hoeveelheden broeikasgasemissies. Een emissierecht geeft in dit soort stelsels het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten. Partijen die vallen binnen het toepassingsbereik van het systeem mogen deze emissierechten verhandelen, waardoor een emissiemarkt ontstaat. De hoeveelheid beschikbare emissierechten gaat na verloop van tijd geleidelijk omlaag, waardoor de totale uitstoot van de bedrijven binnen het systeem afneemt. Op die manier ontstaat een marktgebaseerd beleidsinstrument dat zorgt voor een financiële prikkel om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Dit wordt ook wel aangeduid als het *cap and trade*-systeem van emissiehandel. Van Zeben vat de economische gedachtegang samen waarop deze emissiehandelssystemen zijn gebaseerd:

> 'De economische theorie achter verhandelbare emissierechten stelt dat in een goed functionerende markt de prijs van emissierechten via vraag en aanbod tot stand zal komen. Deze prijs geeft prikkels aan de betrokken partijen om hun uitstoot te verminderen en zo geen extra rechten op de markt te hoeven kopen, en ze soms zelf met winst te verkopen, of juist om extra rechten te kopen indien uitstootvermindering heel kostbaar is. Met andere woorden, het systeem houdt rekening met de ongelijke marginale kosten van vervuilers, wat tot een kostenefficiënte oplossing leidt. Omdat de hoeveelheid beschikbare emissierechten ex ante door de overheid wordt bepaald, komt het milieudoel hierbij niet in gevaar.'[5]

Het Europese systeem voor emissiehandel is het EU-ETS, waarvan de juridische basis kan worden gevonden in Richtlijn 2003/87/EG. Dit wetgevingsinstrument

4 Art. 16bis Kyotoprotocol.
5 Van Zeben 2012, p. 119.

roept een emissiehandelssysteem in het leven voor bepaalde activiteiten waarbij veel broeikasgassen worden uitgestoten. Deze activiteiten worden opgesomd in Bijlage 1 van deze richtlijn, en zijn onder meer het opwekken van grote hoeveelheden elektriciteit, het vervaardigen van bepaalde chemische producten, olieraffinage en de productie van ijzer en staal. Op basis van artikel 4 Richtlijn 2003/87/EG is een vergunning vereist om deze activiteiten te mogen ontplooien. De houders van deze vergunningen worden ook wel de deelnemers aan het EU-ETS genoemd. In de Nederlandse rechtsorde wordt gesproken van exploitanten van broeikasgasinstallaties. Zij moeten jaarlijks emissierechten inleveren voor de broeikasgassen die zij hebben geëmitteerd. Een emissierecht geeft het recht om één ton koolstofdioxide-equivalent uit te stoten.[6] Bijlage 2 van deze richtlijn geeft een overzicht van de broeikasgassen die binnen het toepassingsbereik van het EU-ETS vallen. Deze lijst komt overeen met het overzicht van broeikasgassen dat werd gegeven in paragraaf 1.5. De deelnemers aan het EU-ETS kunnen op drie manieren emissierechten bemachtigen, namelijk door gratis toewijzing door de nationale emissieautoriteiten, door veiling door overheden of door deze van elkaar te kopen.[7] De overheid stuurt door gratis uitgifte aan op de aanvankelijke allocatie van emissierechten, maar het is vervolgens aan de markt om deze te verhandelen.[8]

Er klinkt vanuit verschillende hoeken regelmatig kritiek op het EU-ETS. Zo zou de prijs van emissierechten geruime tijd te laag zijn geweest om een daadwerkelijke prikkel te vormen voor emissiereductie. Dit kritiekpunt hangt nauw samen met het feit dat er volgens critici te veel gratis emissierechten door overheden worden uitgegeven.[9] De ratio achter deze gratis uitgifte is dat lidstaten daarmee *carbon leakage* willen voorkomen. Met die term wordt geduid op het risico dat deelnemers van het EU-ETS hun productie naar landen buiten de Europese Unie verplaatsen, om op die manier de kosten van het EU-ETS te vermijden. Dit zou weliswaar zorgen voor een verlaging van de uitstoot binnen Europa, maar helpt niet bij het terugbrengen van de mondiale uitstoot. Sterker nog, er wordt weleens betoogd dat dit soort verplaatsing naar buiten de Europese Unie ervoor kan zorgen dat productie aldaar plaatsvindt met een mindere mate van energie-efficiëntie, waardoor de mondiale uitstoot zelfs zou toenemen. Om risico's van *carbon leakage* te ondervangen, heeft de Europese Unie het CBAM ingesteld, dat vanaf 1 oktober 2023 geleidelijk wordt ingevoerd. Op basis daarvan moet een importheffing worden betaald voor de invoer van goederen waarmee veel broeikasgasemissies zijn gemoeid. Het concurrentievoordeel van producenten die niet vallen onder het geografische toepassingsbereik van het EU-ETS behoort daarmee verloren te gaan. In samenhang met de introductie van het CBAM wordt de uitgifte van gratis

6 Art. 3 onder a Richtlijn 2003/87/EG.
7 Zie verder Peeters 2016a.
8 Jepma 2007, p. 2341.
9 Zie bijv. Müller 2021, p. 109.

emissierechten afgeschaft. De zorgen over de gratis uitgifte van deze rechten worden vaak aangehaald door critici die tevens wijzen op de grote mate van lobbywerkzaamheden van de industrie om het EU-ETS te beïnvloeden.[10] Daarnaast klinkt kritiek uit de minder welvarende lidstaten van de Europese Unie. De industrieën van deze landen zouden minder goed in staat zijn om de prijs van emissierechten te betalen. Hierdoor zou het voor hen moeilijk zijn om te concurreren met bedrijven uit welvarender lidstaten.[11]

De Europeesrechtelijke normen van het EU-ETS zijn in Nederland geïmplementeerd in hoofdstuk 16 Wm. Artikel 2.1 Wm stelt de Nederlandse Emissieautoriteit in, die is aangewezen als Nederlandse toezichthouder op het EU-ETS. Dit houdt onder meer in dat de Nederlandse Emissieautoriteit de vereiste vergunningen voor broeikasgasinstallaties uitgeeft.[12] Exploitanten van broeikasgasinstallaties moeten ieder kalenderjaar voor 1 oktober een hoeveelheid emissierechten bij de Nederlandse Emissieautoriteit inleveren die overeenkomt met de hoeveelheid emissies die hun installaties hebben veroorzaakt.[13] Het is de bedoeling dat de Nederlandse regels met betrekking tot het EU-ETS later worden overgeheveld naar hoofdstuk 14 Ow.[14] Artikel 16 Richtlijn 2003/87/EG bevat de uitgangspunten voor sancties voor overtredingen van de regels van het EU-ETS. De Nederlandse Emissieautoriteit kan op grond van artikel 18.16a Wm bestuurlijke boetes opleggen voor overtredingen van bepaalde normen die met het EU-ETS verband houden.[15] Ook kan zij ingevolge artikel 18.6a onder bepaalde omstandigheden een last onder dwangsom opleggen. Indien een exploitant een boete krijgt voor het inleveren van te weinig emissierechten, moet hij de te weinig ingeleverde rechten alsnog overhandigen. Dat is nodig om de effectiviteit van het EU-ETS te waarborgen.[16] Veel bepalingen uit hoofdstuk 16 Wm zijn ook ondergebracht in artikel 1a sub 1° WED.[17] De Nederlandse Emissieautoriteit is in gevallen van ernstige overtredingen verplicht om het Openbaar Ministerie in te lichten over strafbare feiten die verband houden met het EU-ETS.[18] Thurlings stelt terecht vast dat dit wettelijk kader de ruimte biedt voor doeltreffende en afschrikwekkende handhaving.[19] Het is moeilijk te bepalen of daar in de praktijk ook voldoende van terechtkomt, zoals in subparagraaf 5.2.4 zal worden toegelicht.

---

10 Zie bijv. Woerdman & Weishaar 2012.
11 Morawiecki 2021.
12 Art. 16.5 Wm.
13 Art. 16.37 lid 1 Wm.
14 Thurlings 2016, p. 708.
15 De hoogte van deze boetes is gebaseerd op art. 18.16e Wm.
16 Zie verder Peeters 2006a, p. 180-183.
17 Het betreft art. 16.5, 16.13, 16.13 in verbinding met art. 16.39h, 16.13a, 16.14, 16.14 in verbinding met 16.39ae, 16.19, 16.20c lid 2, 16.21, 16.21 in verbinding met art. 16.39h, 16.39z, 16.39ab, derde lid, 16.39ad en 16.39k Wm.
18 Art. 18.6d Wm.
19 Thurlings 2016, p. 714.

In de afgelopen decennia zijn zorgen gerezen over fraude in verband met het EU-ETS, hoewel vooralsnog slechts zelden handhaving plaatsvindt. Nu de prijs van emissierechten sterk toeneemt, kan het voor exploitanten van broeikasgasinstallaties steeds lucratiever worden om manieren te vinden om emissies te verbergen om zo minder emissierechten verschuldigd te zijn. Peeters heeft meermaals gewaarschuwd dat een hogere prijs van emissierechten kan zorgen voor een prikkel voor niet-naleving van de wet- en regelgeving van het EU-ETS.[20] Ook onder meer de Coördinator Toezicht en Handhaving voor Emissiehandel bij de Nederlandse Emissieautoriteit[21] en Interpol onderkennen de risico's van dit soort fraude.[22] Peeters vat deze risico's als volgt samen:

> 'The rationale for introducing emissions trading is that price-driven decision making by potential polluters will be enhanced, thereby facilitating the covered industry to choose between reducing emissions at a certain cost, or buying emission rights from the market, or, depending on the specific design of a scheme, from the government. The price of these emission rights does not only create an incentive to attain environmental protection at low costs, but at the same time serves as an incentive for firms to seek loopholes within the rules. It is even possible that some firms will deliberately choose not to comply when that would be profitable and when, for instance, the possibility that the illegal conduct will be detected is presumed to be low. Hence, the main and most attractive feature of market-based regulation – establishing price-driven decision making by industry with regard to their environmental behaviour – is in fact also a threat to the level of compliance.'[23]

Het feit dat het EU-ETS prijsgedreven is, creëert dus niet alleen toenemende prikkels om minder uit te stoten, maar ook om te frauderen.[24] Dit risico bestaat volgens Peeters en Chen met name als er geen sprake is van een effectief handhavingssysteem van het EU-ETS.[25] Deze prikkel vraagt inder-

---

20 Zie bijv. Peeters 2006b, p. 179 en Peeters 2016b, p. 382-383.

21 De Coördinator Toezicht en Handhaving voor Emissiehandel bij de Nederlandse Emissieautoriteit stelt in CCV 2022: 'Bij grotere financiële belangen is de kans op niet-naleving groter, dus zijn wij daar heel alert op. We analyseren data grondiger. Zo kunnen we veel extra informatie halen uit rapportages van bedrijven over hun CO2-uitstoot en uit de gegevens die ze hebben aangeleverd voor de toewijzing.'

22 Interpol 2013, waarin wordt overwogen: 'Unlike traditional commodities, which at some time during the course of their market exchange must be physically delivered to someone, carbon credits do not represent a physical commodity but instead have been described as a legal fiction that is poorly understood by many sellers, buyers and traders. This lack of understanding makes carbon trading particularly vulnerable to fraud and other illegal activity. Carbon markets, like other financial markets, are also at risk of exploitation by criminals due to the large amount of money invested, the immaturity of the regulations and lack of oversight and transparency.'

23 Peeters 2006b, p. 179. Zie ook Peeters 2016b, p. 382-383.

24 Peeters 2006b, p. 179.

25 Peeters & Chen 2016, par. 2.1.

daad om een behoorlijke mate van toezicht op en handhaving van de regels van het EU-ETS. Ook op deze gebieden is echter kritiek geuit in de afgelopen decennia. Deze hebben grotendeels te maken met de wijze van monitoring van het EU-ETS. Deze monitoring vindt in belangrijke mate plaats door zelfcontrole door de exploitanten en verificatie door private derde partijen. Deze verificatie wordt uitgevoerd door private controleurs die worden ingehuurd en betaald door de exploitanten. Peeters en Müller spreken in dit kader van een 'double market-based approach'.[26] Het is immers niet alleen het EU-ETS dat is gebaseerd op markt, maar dat geldt ook grotendeels voor de regulatoire benadering ervan. Op deze manier betalen de deelnemers zelf een aanzienlijk gedeelte van de toezichtkosten van het EU-ETS.[27] In de juridische literatuur is opgemerkt dat dit systeem van private controle zorgt voor risico's voor belangenconflicten. Er bestaat steeds meer concurrentie op de markt voor deze controles, waardoor deze controleurs kunnen worden aangespoord om zich binnen hun controles welwillend op te stellen tegenover de exploitant door wie zij zijn ingeschakeld.[28] Müller spreekt in dit kader van een potentiële achilleshiel van het EU-ETS. Als exploitanten immers meer kunnen uitstoten dan zij onder het EU-ETS verantwoorden, dan ondergraaft dit de doelstellingen van het systeem.[29]

Naast het systeem van private controles zijn zorgen geuit over het EU-ETS doordat lidstaten geneigd kunnen zijn om zich terughoudend op te stellen in de handhaving jegens hun eigen industrie. Als een lidstaat immers streng handhaaft ten aanzien van het EU-ETS, dan kan dit zorgen voor een concurrentienadeel van de eigen industrie ten opzichte van de exploitanten die actief zijn in andere lidstaten. Peeters ziet daarom een belangrijke taak voor de Europese Commissie om een inbreukprocedure te starten als dat nodig is om effectieve handhaving te waarborgen.[30] In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt echter betwijfeld of de Europese Commissie wel voldoende informatie heeft over de implementatie en handhaving van het EU-ETS door lidstaten.[31] Peeters en Chen merken op dat er slechts een beperkte hoeveelheid onderzoek is uitgevoerd naar de handhaving van emissiehandelssystemen, waaronder het EU-ETS. Daardoor lijkt in beperkte mate stil te zijn gestaan bij de vraag hoe naleving van de regels van het EU-ETS kan worden bevorderd.[32] De verschillen tussen lidstaten op dit gebied lijken echter groot, zoals al blijkt uit de sterk uiteenlopende hoeveelheid medewerkers van de emissieautoriteiten van lidstaten. Dit kan ertoe leiden dat in bepaalde lidstaten meer aan handhaving wordt gedaan dan in anderen. Daarnaast is in sommige

26 Peeters & Müller 2019, p. 264.
27 Peeters & Müller 2019, p. 264.
28 Müller 2021, p. 112-113.
29 Müller 2021, p. 114.
30 Peeters 2006a, p. 185.
31 Peeters & Chen 2016, par. 3.3.
32 Peeters & Chen 2016, par. 2.3.

lidstaten moeilijk te achterhalen welke deelnemers de regels van het EU-ETS hebben overtreden.[33] Lidstaten zijn echter verplicht om de regels met betrekking tot het EU-ETS adequaat te handhaven. Subparagraaf 5.2.4 gaat verder in op deze verplichting.

Voorbeelden van handhaving van het EU-ETS zijn er in overvloed, maar het gaat dan meestal om btw-carrouselfraude met emissierechten. In Duitsland kreeg een bankier van Deutsche Bank bijvoorbeeld een gevangenisstraf voor btw-fraude met emissierechten.[34] Ook de Nederlandse strafrechtelijke jurisprudentie kent een voorbeeld van btw-carrouselfraude met emissierechten. De veroordeelde kocht in dat geval emissierechten in het buitenland en verkocht deze vervolgens door binnen een criminele organisatie. Die organisatie verkocht die emissierechten vervolgens op de Nederlandse emissierechtenbeurs. Over de in het buitenland aangekochte emissierechten was geen btw verschuldigd. De criminele organisatie verkocht deze vervolgens in Nederland met btw. Het bedrag aan btw, van meer dan EUR 6 miljoen, werd niet aan de Nederlandse fiscus afgedragen. Het gaat in dit geval om een veroordeling voor een fiscaal delict, het leidinggeven aan een criminele organisatie en valsheid in geschrift.[35] Dit betreft dus geen veroordeling voor het overtreden van hoofdstuk 16 Wm. De normen die hier werden overtreden zijn niet bedoeld om klimaatverandering te mitigeren, waardoor dit soort fraudegevallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

Een voorbeeld van een strafrechtelijk onderzoek naar een exploitant van een broeikasgasinstallatie werd bekend op 27 februari 2023. Op die datum bracht het Europees Openbaar Ministerie naar buiten dat het verschillende onderzoeks- en dwangmiddelen had aangewend in een onderzoek naar mogelijke fraude binnen het EU-ETS in Bulgarije. Daarbij zouden mogelijk miljoenen euro's in het spel zijn. Het Europees Openbaar Ministerie verdenkt een private controleur ervan dat hij bewust gefalsificeerde informatie aan de nationale emissieautoriteit heeft overhandigd. De controleur deed dit, volgens de verdenking, om de hoeveelheid verschuldigde emissierechten te verlagen. Het lijkt om een onderzoek van een grote omvang te gaan, aangezien meer dan veertig doorzoekingen en meer dan zeventig getuigenverhoren plaatsvonden. Volgens het Europees Openbaar Ministerie is het EU-ETS een van de 'key climate change mitigation policies' van de EU.[36] Uit mijn onderzoek is niet gebleken van communicatie over dit strafrechtelijk onderzoek van na februari 2023. Het is niet bekend of dit strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt op basis van bijzonderstrafrechtelijke bepalingen met betrekking tot het EU-ETS of op basis van commuunstrafrechtelijke bepalingen als valsheid in geschrift en oplichting. Dit zal ook afhangen van de wijze waarop gedragingen in verband met het

33 Peeters & Chen 2016, par. 3.3.
34 Hübner 2016.
35 Rb. Den Haag 12 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6869.
36 EOM 2023.

EU-ETS in Bulgarije en mogelijke andere relevante jurisdicties strafbaar zijn gesteld.

Voor zover bekend is in Nederland nog geen sprake geweest van een strafrechtelijk onderzoek naar overtredingen van wet- en regelgeving omtrent het EU-ETS door een exploitant van een broeikasgasinstallatie. Dit zou echter wel mogelijk zijn op grond van het brede scala aan bepalingen met betrekking tot het EU-ETS dat strafrechtelijk kan worden gehandhaafd via de WED. Bestuursrechtelijke handhaving heeft in Nederland al wel plaatsgevonden. De Nederlandse Emissieautoriteit heeft in verschillende gevallen een bestuurlijke boete opgelegd. Het betreft onder meer gevallen van emitteren zonder vereiste vergunning en van monitorings- en rapportagefouten.[37] De mate van handhaving in de Nederlandse rechtsorde wordt in subparagraaf 5.2.4 verder behandeld. Ondanks bedenkingen over de werking van het EU-ETS en het toezicht en handhaving in dat kader, wordt het systeem nog altijd gezien als hoeksteen van het Europese klimaatbeleid. In de wetenschap wordt zelfs al weleens gefilosofeerd over het uitbreiden van het EU-ETS naar huishoudens. Dit zou betekenen dat ook burgers over een persoonlijke broeikasgasemissieportemonnee zouden beschikken. Dergelijke ideeën staan echter nog in de kinderschoenen en roepen allerhande bezwaren op.[38] De regels van het EU-ETS zijn niet het enige voorbeeld van klimaatwet- en -regelgeving die in Nederland strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. In de volgende subparagraaf worden enkele andere voorbeelden behandeld.

5.2.2.3 Andere klimaatwet- en -regelgeving in het bijzonder strafrecht

Een ander voorbeeld van klimaatwetten- en regels die kunnen worden gehandhaafd door middel van het bijzonder strafrecht, betreft de typegoedkeuringsregels voor voertuigen. Het is van belang dat ook de voertuigensector een bijdrage levert aan het mitigeren van klimaatverandering, omdat voertuigen een aanzienlijke bron van broeikasgasuitstoot zijn.[39] Verordening 715/2007 roept bepalingen in het leven waaraan personen- en bedrijfsvoertuigen moeten voldoen alvorens zij op de Europese markt mogen worden gebracht. Op basis van deze regels wordt onder meer nagegaan hoeveel van bepaalde stoffen een voertuigen emitteert, waaronder koolstofdioxide.[40] Fabrikanten van voertuigen zijn verplicht om ervoor te zorgen dat auto's niet meer koolstofdioxide uitstoten dan de waarden die in artikel 4 Verordening 2019/631 zijn opgenomen. De uitstootgrenzen worden na verloop van tijd ambitieuzer, waardoor de uitstoot van voertuigen afneemt. In Nederland waren deze regels aanvankelijk geïmplementeerd in het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreini-

37 Zie Nederlandse Emissieautoriteit 2024 voor een overzicht.
38 Woerdman & Bolderwijk 2017.
39 Zie bijv. considerans 7 van Verordening 2019/631.
40 Voor deze gevallen zijn de normen vastgesteld in Verordening 2019/631.

ging, dat berustte op artikelen 9.5.1 en 9.5.6 Wm. Inmiddels zijn de typegoedkeuringsregels echter ondergebracht in Hoofdstuk III van de Wegenverkeerswet 1994. Zowel overtredingen van artikelen 9.5.1 en 9.5.6 Wm als van de belangrijkste typegoedkeuringsbepalingen uit de Wegenverkeerswet 1994 zijn als economisch delict aangemerkt in de WED. Het toezicht op de typegoedkeuringsregels wordt uitgevoerd door de Dienst Wegverkeer, die in het maatschappelijk verkeer wordt aangeduid als RDW.[41] Dit bestuursorgaan kan ook handhavend optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van boetes op basis van artikel 174b lid 1 Wegenverkeerswet 1994.

De meest in het oog springende strafvervolging op basis van deze typegoedkeuringsregels vond plaats in Duitsland. Al geruime tijd gingen er geluiden op dat de uitstootresultaten van typegoedkeuringstests niet overeenkwamen met de uitstoot in de praktijk. Dit bleek later onder meer te komen doordat de software van voertuigen werd geprogrammeerd om te herkennen wanneer deze zich in een testsituatie bevond. In dat geval schakelde het voertuig automatisch over op een stand waarin minder emissies plaatsvonden. Het betrof hierbij met name de uitstoot van stikstofoxiden, wat geen broeikasgas is. Deze fraude is bij het publiek bekend geworden als Dieselgate, waarbij de auto's in kwestie worden aangeduid als sjoemeldiesels. De kwestie leidde tot een grote hoeveelheid strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures, die zich met name tegen Volkswagen richtten.[42] Ook leidinggevenden van de autofabrikant werden in het kader van Dieselgate vervolgd.[43] Ook RDW heeft als toezichthouder opgetreden in verband met Dieselgate.[44] In Nederland lijkt vooralsnog echter geen strafrechtelijke procedure bij een rechter aanhangig te zijn gemaakt met betrekking tot sjoemeldiesels. De zaak leidde wel tot tal van Nederlandse civiele geschillen, onder meer doordat bepaalde eigenaren van deze voertuigen hun koopovereenkomst gedeeltelijk wilden ontbinden.[45] Dieselgate draaide dus niet direct om de uitstoot van broeikasgassen, maar wel om regels uit een normenstelsel dat ook is bedoeld om de uitstoot van koolstofdioxide terug te dringen. Onderzoekers hebben echter aangetoond dat de sjoemelsoftware ook nadelige gevolgen voor het klimaat heeft gehad.[46] Achter deze uitstootmanipulatie gaan echter met name andere vormen van schade schuil. Uit studies blijkt dat de hogere emissies leidden tot het verlies van mensenlevens en aanzienlijke milieuschade.[47] Momenteel wordt betwijfeld of producenten erin zullen slagen om het strikter wordende regime voor de koolstofdioxide-uitstoot van voertuigen na te leven.[48]

---

41 Art. 4a lid 1 Wegenverkeerswet 1994.
42 Zie bijv. Hellegers 2020, Van der Marel 2018 en Van de Weijer 2020.
43 Zie bijv. Van de Weijer 2020.
44 Zie bijv. Jessayan 2015.
45 Zie bijv. Rb. Amsterdam 14 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2019:8741.
46 Zie bijv. Tanaka e.a. 2018.
47 Zie bijv. Holland e.a. 2016 en Oldenkamp, Van Zelm & Huijbregts 2016.
48 Van de Weijer 2019 2019.

Een ander voorbeeld van klimaatnormen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED, betreft de wet- en regelgeving met betrekking tot zogenoemde F-gassen. Dit zijn broeikasgassen die weliswaar in mindere mate worden uitgestoten, maar veel sterker zijn dan bijvoorbeeld koolstofdioxide en methaan. Daarom hebben zij toch een significante invloed op klimaatverandering. Het gebruik van F-gassen nam toe door de uitfasering van OAS, die niet langer mochten worden gebruikt vanwege de schade aan de ozonlaag die zij teweegbrengen. F-gassen worden met name in koelinstallaties gebruikt, en het gebruik ervan wordt door middel van Europese wetgeving uitgefaseerd. Dit leidt tot de noodzaak tot het overschakelen naar andere koudemiddelen of naar F-gassen die in mindere mate aan klimaatverandering bijdragen. De belangrijkste Europeesrechtelijke uitgangspunten voor F-gassen waren opgenomen in Verordening 517/2014, die per 11 maart 2024 werd vervangen door Verordening 2024/573. Deze verordeningen voorzien onder meer in een geleidelijke afbouw van de verkoop van F-gassen. De Nederlandse wetgever heeft op grond van artikel 9.2.2.1 lid 1 en 11a.2 Wm wetgevingsinstrumenten aangenomen om deze Europese wetten om te zetten naar nationaal recht. Dit zijn onder meer het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen en de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen. De ILT is de Nederlandse toezichthouder op de regels rondom F-gassen. In 2022 kondigde de ILT aan strenger te gaan handhaven op overtredingen van deze wet- en regelgeving.[49] Overtredingen van de betreffende artikelen uit de Wet milieubeheer zijn aangemerkt als economisch delict in de WED.

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, van onder meer het Openbaar Ministerie en de Politie, besteedde uitvoerig aandacht aan wet- en regelgeving met betrekking tot F-gassen. De bevindingen in deze publicatie betreffen met name de illegale handel in deze gassen. De conclusies van het rapport tonen dat toezichthouders en handhavers geruime tijd te weinig aandacht hebben gehad voor deze handel, maar dat inmiddels een impuls aan het toezicht en de handhaving wordt gegeven:

> 'Op dit moment heeft de handhaving en opsporing, zowel in Nederland als in Europa, nog geen duidelijk en volledig beeld van de illegale markt. Er is een voorlopig beeld van de illegale keten, bepaalde MO's en routes. Dit is gefragmenteerd en onvolledig en zicht op de (belangrijkste) spelers ontbreekt. Bovendien wordt er nog onvoldoende samengewerkt binnen Europa. En ook binnen de lidstaten is er verbetering mogelijk in de samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten. Recent is er wel veel meer aandacht gekomen voor het onderwerp. Zowel binnen Nederland als binnen de EU zijn er verschillende initiatieven

49 ILT 2022.

om gezamenlijk toezicht en handhaving te verbeteren. De branche en NGO's fungeren hierbij geregeld als aanjagers.'[50]

Dit soort handhavingsgebreken wordt verder behandeld in subparagraaf 5.2.4. Ook na publicatie van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 is in Nederland strafrechtelijk gehandhaafd ten aanzien van normen met betrekking tot F-gassen. Het Openbaar Ministerie publiceerde op 25 januari 2023 een persbericht waaruit volgt dat het een boete van EUR 750.000 had opgelegd aan Chemours voor de wederrechtelijke verkoop van F-gassen. Chemours had in 2018, 2019 en 2020 quota overschreden die zijn bedoeld om de verkoop van deze gassen te beperken. In deze zaak had de ILT eerder al lasten onder dwangsom opgelegd. Het persbericht naar aanleiding van de boete is summier. Het Openbaar Ministerie verduidelijkt in het persbericht wel dat de regelgeving omtrent F-gassen is bedoeld om klimaatverandering te mitigeren.[51] Naast deze strafzaak tegen Chemours, werd op 14 oktober 2024 bekend dat de ILT-IOD zeecontainers met daarin bijna 4.800 cilinders met F-gassen in beslag had genomen. Deze ontdekking volgde op een melding die werd gedaan door OLAF. De ILT-IOD gaf in het persbericht over de inbeslagname aan dat het nog bezig was met het in kaart brengen van verdachte personen en bedrijven.[52]

Naast de bovengenoemde regels bestaan er tal van andere klimaatwetten en -regels waarvan overtreding is aangemerkt als een economisch delict. Zo stelt artikel 3.87 lid 1 Bbl eisen aan de energie-efficiëntie van kantoorgebouwen. De Europeesrechtelijke basis hiervan is Richtlijn 2010/31, die ziet op de energieprestatie van gebouwen en onderdeel is van een breder kader aan normen voor energie-efficiëntie.[53] Het Bbl berust op verschillende bepalingen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED.[54] Het bestuursrechtelijke toezicht en handhaving is belegd bij de ILT. Dit bestuursorgaan stelt op haar website: 'Met haar toezicht wil de inspectie bijdragen aan de bewustwording voor de energiezuinigheid van woningen en de verduurzaming van woningen stimuleren, zodat het energieverbruik afneemt.'[55] De ILT-IOD maakte in augustus 2023 bekend dat het een onderzoek was gestart naar fraude met energielabels van onder meer bedrijfspanden, op grond van een verdenking van valsheid in geschrift, oplichting en witwassen.[56] Uit de praktijk klinken niet alleen geluiden van fraude, maar ook veel signalen van niet-naleving van de normen met betrekking tot energie-efficiëntie. Sterker nog, in april 2024 bleek dat meer dan de helft van de gebouwen van de Rijksoverheid niet beschikt over een

50 OM 2021b.
51 OM 2023c.
52 ILT 2024.
53 Zie verder Tigelaar 2020.
54 Art. 1.1a lid 1 Bbl.
55 ILT 2023.
56 ILT 2023.

energielabel van het vereiste niveau. Het Financieele Dagblad kwam in die maand dan ook met de pijnlijke kop: 'Overheid leeft eigen regels voor energiezuinige kantoren niet na'.[57] Deze en andere tekortkomingen in het klimaat- en milieubeleid van de Staat roepen bedenkingen op als diezelfde overheid private partijen ter verantwoording roept voor overtredingen van klimaat- en milieuregelgeving. Daar wordt in de conclusie van dit onderzoek nader bij stilgestaan.

Daarnaast kan in dit verband worden gedacht aan wetten en regels die betrekking hebben op hout en houtproducten. Ook deze normen komen grotendeels voort uit wetgevingsinstrumenten van de Europese Unie.[58] In deze instrumenten wordt uitdrukkelijk overwogen dat de bescherming van bossen en bomen mede tot doel heeft om klimaatverandering te voorkomen en mitigeren.[59] In de afgelopen jaren zijn meerdere nieuwsberichten van bestuursorganen verschenen die draaien om toezichts- en handhavingsonderzoeken naar houtimporteurs. In ten minste een van die berichten werd een verband gelegd tussen illegale houtkap en klimaatverandering.[60] Ook het Openbaar Ministerie heeft meermaals overtredingen van houtwetten en -regels gehandhaafd. In de jurisprudentie die daaruit volgde werd echter geen verband met het klimaatprobleem gelegd.[61] In het buitenland zijn voorbeelden te vinden van procedures waarin overtredingen van houtnormen uitdrukkelijker met klimaatverandering werden geassocieerd. Zo werd in juli 2024 bekend dat een Braziliaanse boer ruim EUR 47 miljoen moest betalen naar aanleiding van een civiele rechtszaak over het ontbossen van een gedeelte van de amazone. In allerlei nieuwsmedia werd deze zaak als klimaatzaak gepresenteerd. Een journalist van The Guardian sprak bijvoorbeeld van de grootste civiele vervolging voor klimaatcriminaliteit in Brazilië tot dan toe.[62]

Een laatste voorbeeld dat in deze paragraaf aan bod komt, is een Nederlandse strafzaak die draaide om fraude met biotickets. Deze zaak had betrekking op wet- en regelgeving die op dit moment niet meer van kracht is. Bepaalde ondernemingen waren tussen 2011 en 2014 wettelijk verplicht om een bepaald percentage biobrandstof bij te mengen in brandstoffen. Als het bedrijf meer bijmengde dan wettelijk verplicht was, kreeg het biotickets die

57 Knoop 2024.
58 Zie bijv. Verordening (EU) 995/2010 en Verordening (EU) 2023/1115.
59 Considerans 1 Verordening (EU) 995/2010 stelt bijv.: 'Forests provide a broad variety of environmental, economic and social benefits including timber and non-timber forest products and environmental services essential for humankind, such as maintaining biodiversity and ecosystem functions and protecting the climate system.' Considerans 1 Verordening (EU) 2023/1115 stelt bijv. over bossen: 'They maintain ecosystem functions, help protect the climate system, provide clean air and play a vital role for the purification of waters and soils as well as for water retention and recharge.'
60 NVWA 2024.
61 Zie bijv. Rb. Amsterdam 12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7435. Zie ook Lam 2023 en OM 2024a.
62 Kaminski 2024.

het kon verhandelen. Vanaf 2015 deed het Openbaar Ministerie onderzoek naar de handel in biotickets door Biodiesel Kampen. Door fraude met deze tickets leek het of het bedrijf aanzienlijke hoeveelheden biobrandstoffen had vermengd, maar dit was niet het geval. De biotickets vertegenwoordigden daarmee een situatie die in werkelijkheid niet bestond. De officier van justitie in dit dossier legde een verband tussen deze onjuiste informatie en het klimaatprobleem: 'Terwijl vijftienjarigen schoolstaken voor het klimaat, verwierf verdachte over de rug van hun generatie huizen en auto's.'[63] Het bedrijf werd veroordeeld voor valsheid in geschrift en gewoontewitwassen.[64] De Nederlandse Emissieautoriteit, die toezicht hield op deze wet- en regelgeving, had deze zaak aan het Openbaar Ministerie doorgezonden, onder meer omdat zij zelf geen bevoegdheid heeft om bij een vermoeden van valsheid in geschrift strafrechtelijk of bestuursrechtelijk op te treden. Daarnaast speelde de grote omvang van de fraude een rol bij deze beslissing van de Nederlandse Emissieautoriteit.[65]

5.2.2.4 Afronding

Het voorgaande laat zien dat verschillende vormen van klimaatwet- en -regelgeving kan worden gehandhaafd door middel van het bijzonder strafrecht. In de afgelopen jaren is dat ook met enige regelmaat gebeurd, zoals blijkt uit de voorbeelden uit de vorige alinea's. Dat gebeurt soms op basis van een bijzonderstrafrechtelijke norm, maar kan ook plaatsvinden door middel van commuunstrafrechtelijke bepalingen als oplichting en valsheid in geschrift (zie verder paragraaf 5.3). Naast bovengenoemde wetgeving is er veel nieuwe Europese klimaatwetgeving op komst (zie verder subparagraaf 2.3.3). Ook de Nederlandse overheid heeft op meerdere momenten terecht opgeroepen tot meer normering. Het PBL pleit bijvoorbeeld voor meer 'dwang en drang' om een circulaire economie te bevorderen.[66] De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat stelt: 'de weg naar een circulaire economie vraagt om meer normeren en belonen'.[67] Uit allerlei bronnen volgt dan ook dat het bestuursrechtelijke klimaatkader in de komende decennia nog voor een groot gedeelte op de schop gaat.[68] Het is bij de invoering van wetten en regels in Nederland telkens de vraag of overtreding van deze regels wordt aangemerkt als economisch delict. In alle voornoemde gevallen is het zo dat handhaving niet alleen mogelijk is via het strafrecht, maar ook via het bestuursrecht. Daardoor ontstaat

63 OM 2019.
64 Rb. Overijssel 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3019.
65 Rb. Overijssel 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3019. Voor andere voorbeelden van dossiers ten aanzien van fraude met biodiesel, zie Nederlandse Emissieautoriteit 2023 en Hof Amsterdam 11 april 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:909.
66 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.
67 Rijksoverheid 2021.
68 Zie bijv. Dieperink 2022.

een stelsel van duale handhaving. Het dilemma dat daardoor ontstaat als sprake is van normovertredingen, wordt in de volgende subparagraaf geanalyseerd.

5.2.3 Gezichtspunten voor keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving

In de vorige subparagraaf werden voorbeelden gegeven van bestuursrechtelijke klimaatwetten en -regels waarvan overtredingen kwalificeren als economisch delict. Aangezien dergelijke overtredingen als zodanig zijn aangemerkt, kunnen zij door middel van het strafrecht worden gehandhaafd. Deze normensets hebben echter ook toezichthouders die door middel van bestuursrechtelijke handhaving kunnen optreden. In die gevallen wordt gesproken van een stelsel van duale handhaving. Zo'n stelsel kan bij overtredingen een dilemma oproepen. In veel gevallen moet dan immers een keuze worden gemaakt tussen de twee rechtsgebieden. Voor dit dilemma is het relevant dat de beide handhavingsstelsels in de afgelopen decennia steeds verder naar elkaar zijn toegegroeid. In de praktijk is een lappendeken ontstaan van mogelijkheden voor bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. In beide rechtsgebieden zijn modaliteiten ingevoerd om buiten de strafrechter om te bestraffen, waardoor zij behoorlijk op elkaar zijn gaan lijken. Deze modaliteiten zijn ingevoerd doordat er rond de jaren zeventig een steeds grotere noodzaak kwam om de strafrechtketen te ontlasten.[69] Er wordt nog altijd regelmatig opgeroepen tot het ontlasten van de strafrechtketen. De voorzitter van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie sprak in december 2023 bijvoorbeeld de wens uit om scherpere keuzes te maken ten aanzien van het aannemen van strafzaken door het Openbaar Ministerie.[70]

De noodzaak tot het ontlasten van de strafrechtketen heeft in de afgelopen decennia geleid tot meer mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening van overtredingen in het bestuursrecht en het strafrecht.[71] In het bestuursrecht is dit met name gebeurd door de introductie van de bestuurlijke boete, waarvan de algemene juridische uitgangspunten zijn ondergebracht in titel 5.4 Awb. Deze uitgangspunten worden verder ingevuld in bijzondere bestuursrechtelijke wetten.[72] In het strafrecht is de rechter met name ontlast door de diverse soorten strafbeschikkingen die in het Wetboek van Strafvordering zijn ondergebracht, te weten de strafbeschikking,[73] de politiestrafbeschikking[74] en de

69 Groenhuijsen 1987, p. 10.
70 Van den Heuvel 2023.
71 Hartmann & Jansen 2021.
72 Crijns 2014, p. 263.
73 Art. 257a Sv.
74 Art. 257b Sv.

bestuurlijke strafbeschikking.[75] Het is dan ook al lang niet meer alleen de strafrechter die bestraffende sancties kan opleggen. Het Openbaar Ministerie heeft hiertoe middelen in handen gekregen en ook via het bestuursrecht kan punitief worden gereageerd op overtredingen.[76] De bestuurs- en strafrechtelijke buitengerechtelijke afdoening lijken behoorlijk op elkaar, waardoor het onderscheid tussen de rechtsgebieden 'minder scherp'[77] of 'minder strikt'[78] is geworden. Het *una via*-beginsel stelt grenzen aan handhaving door middel van beide handhavingsstelsels voor hetzelfde feit.[79]

In de rechtswetenschappelijke literatuur is betwijfeld of er wel voldoende is stilgestaan bij de consistentie en verhouding tussen de bestuurlijke boete en strafrechtelijke afdoening.[80] Crijns stelt: 'In ieder geval lijkt de conclusie inmiddels welhaast onontkoombaar dat het handhavingsveld eenvoudigweg te diffuus en complex is geworden voor het formuleren van heldere, eenduidig toepasbare keuzecriteria.'[81] Om flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk te behouden, is vaak niet wettelijk verankerd welk handhavingsinstrument voor een bepaalde soort overtreding moet worden gebruikt.[82] De beleidsregels die gaan over de keuze tussen beide handhavingsstelsels laten 'een grote mate aan flexibiliteit zien', die lijkt voort te komen uit 'een zekere hang naar pragmatisme'.[83] Aanvankelijk gold dat de meest ernstige overtredingen door middel van het strafrecht werden afgedaan. Dat rechtsgebied gold daarmee als het *ultimum remedium*, oftewel het redmiddel dat alleen moet worden ingezet als andere juridische instrumenten geen soelaas zouden bieden.[84] Dit beginsel functioneerde op de eerste plaats op het niveau van de wetgever, die werd opgedragen om pas tot strafbaarstelling over te gaan als dit noodzakelijk was. Het beginsel gold echter ook voor de instanties die wetten uitvoeren, aangezien zij pas strafrechtelijk mochten handhaven als andere vormen van handhaving tekort zouden schieten.[85]

Het uitgangspunt van het *ultimum remedium* lijkt echter aan aanhang te verliezen bij zowel de wetgever, handhavingsautoriteiten als de juridische wetenschap. Crijns stelt: 'Ten aanzien van het strafrecht en het bestuursrecht lijkt er niet langer sprake te zijn van een duidelijke voorrangskeuze, maar veeleer een open afweging tussen twee min of meer gelijkwaardige instrumenten.'[86] Om die reden wordt steeds vaker gesproken van de leer van het *opti-*

75 Art. 257ba Sv.
76 Crijns 2014, p. 263.
77 De Hullu & Van Kempen 2024, p. 39.
78 De Gritter 2019, p. 204.
79 Crijns 2019, p. 636-640.
80 Crijns 2014.
81 Crijns 2019, p. 628.
82 Emmelkamp & Verschaeren 2023, p. 426.
83 Crijns 2019, p. 653.
84 Zie bijv. Spek 2010, p. 226.
85 Crijns 2012, p. 12-13.
86 Crijns 2012, p. 18.

mum remedium, waarbij telkens het meest geschikte handhavingsinstrument wordt gekozen om op overtredingen te reageren. Ook binnen het milieustrafrecht heeft deze leer aan terrein gewonnen. De op te leggen sanctie kan een belangrijke rol spelen bij de keuze tussen de handhavingsstelsels. Het is echter niet langer zo dat de inzet van het strafrecht altijd tot ingrijpender gevolgen kan leiden dan de inzet het bestuursrecht. Door middel van het bestuursrecht kunnen vaak zelfs hogere boetes worden opgelegd dan via het strafrecht.[87] Vroeger werd het bestuursrecht de efficiëntere route geacht in gevallen waarin alleen een geldboete op zijn plaats was. Dat lijkt tegenwoordig door de introductie van de strafbeschikking echter minder op te gaan.[88] Taak- en gevangenisstraffen kunnen nog altijd alleen via het strafrecht worden opgelegd. Als een dergelijke straf wenselijk wordt geacht dan is dat rechtsgebied daardoor nog altijd de aangewezen route.[89] De wenselijke sanctie kan dus voor een aanknopingspunt zijn voor een keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, maar daarnaast bestaat een begrijpelijke wens om verdere uitgangspunten te identificeren voor de keuze tussen de handhavingsstelsels. Dergelijke uitgangspunten kunnen tot op zekere hoogte in de wetsgeschiedenis, beleidsdocumenten en rechtswetenschappelijke publicaties worden gevonden.

De Minister van Justitie presenteerde in 2005 een notitie over de keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. Daarin geeft hij uitgangspunten voor keuzes tussen de twee handhavingsstelsels. De inzet van het strafrecht ligt volgens hem onder meer voor de hand indien een vrijheidsbenemende of -beperkende straf of maatregel wenselijk is. Daarnaast komt het strafrecht in beeld in gevallen van ernstige normovertredingen, waarin dus het uitgangspunt van het strafrecht als *ultimum remedium* doorklinkt. Ook de behoefte tot een openbare berechting kan een argument zijn om voor het strafrecht te kiezen. De inzet van de bestuurlijke boete heeft daarentegen over het algemeen de voorkeur als geen ingrijpende bevoegdheden nodig zijn om aan feitenvergaring te doen. Als echter bepaalde verdergaande dwangmiddelen nodig zijn om feiten te verzamelen, dan zal het strafrecht veelal de voorkeur hebben. De Minister noemt ook dat bij reparatoire sancties het bestuursrecht een geschikter handhavingsmechanisme biedt.[90]

In 2008 kwam de Minister van Justitie wederom met een nota die inging op het dilemma tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving in een duaal handhavingsstelsel. In die nota wordt als uitgangspunt genomen dat de effectiviteit vooropstaat bij de keuze tussen de rechtsgebieden. Om daaraan invulling te geven neemt de Minister in 2008 als voornaamste gezichtspunt het verschil tussen normovertredingen in een open en besloten context. Bij een besloten context bestaat er een specifiekere relatie tussen het rechtssubject

87 Crijns 2012, p. 15.
88 Crijns 2014, p. 271.
89 Crijns 2014, p. 271. Zie ook art. 113 lid 3 Gw.
90 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 849, nr. 30.

en een bepaald overheidsorgaan. Kenmerkend hiervoor zijn het bestaan van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat is belast met het toezicht op bepaalde wetten. Daarnaast ontstaan tussen dat bestuursorgaan en bepaalde rechtssubjecten verbindingen ter uitvoering van wetten of in het kader van het toezicht. Van zo'n besloten context is bijvoorbeeld sprake als er een toezichtrelatie bestaat tussen een bestuursorgaan en een onderneming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de relatie tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen, tussen de Nederlandse Emissieautoriteit en de exploitanten van broeikasgasinstallaties en tussen RDW en voertuigfabrikanten. Als niet aan de voornoemde kenmerken is voldaan, is sprake van een open context, waarbij veelal algemenere regels gelden die zich richten tot een grotere groep rechtssubjecten.[91] De nota uit 2008 neemt als uitgangspunt dat bij een besloten context bestuursrechtelijke handhaving voor de hand ligt, terwijl bij een open context in beginsel strafrechtelijk behoort te worden gehandhaafd.

Deze uitgangspunten uit 2008 kunnen op een behoorlijke mate van kritiek rekenen.[92] Keulen vraagt zich bijvoorbeeld af of een besloten context niet juist een reden voor het aanwenden van het strafrecht kan zijn, met name in gevallen waarin zwaardere straffen op het spel staan. In dat geval zou met het strafrecht namelijk een onafhankelijke derde in de vorm van het Openbaar Ministerie worden ingeschakeld in plaats van een toezichthoudend orgaan dat al een (vertrouwens)relatie met de vermeende overtreder heeft.[93] Crijns benadrukt dat de keuze voor handhavingsstelsels op basis van het onderscheid tussen open en besloten slechts een uitgangspunt betreft. Er zijn immers open contexten waarin bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, en besloten contexten waarin het strafrecht volgens de wetgever voor de hand ligt.[94] Hij merkt op dat het begrip *ultimum remedium* niet één keer in de nota wordt genoemd. De gedachte van het *ultimum remedium* lijkt dan ook naar de achtergrond te verdwijnen. Het lijkt daarmee een argument te worden naast andere argumenten om te kiezen tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.[95] Binnen de kaders van het beleid bestaat een grote mate van beleidsvrijheid voor een casuïstische afweging over het te prefereren handhavingssysteem.[96] Tegelijkertijd kan *de ultimum remedium*-gedachte nog altijd een belangrijke rol spelen, aldus Crijns:

> 'Toch voert het mij te ver de ultimum remedium-gedachte als archaïsch desideratum ten grave te dragen. Hoewel de ultimum remedium-gedachte in het moderne debat over strafbaarstelling en handhaving niet snel (meer) een doorslaggevend argument zal kunnen zijn, vormt zij naar mijn overtuiging nog steeds een principieel nuttig

91 *Kamerstukken I* 2008/09, 31700 VI, D, p. 6.
92 Zie Keulen 2015 voor een overzicht.
93 Keulen 2015, par. 3.3.
94 Crijns 2014, p. 271.
95 Crijns 2012, p. 18. Zie ook Crijns 2019, p. 640-641.
96 Crijns 2014, p. 271.

> uitgangspunt bij vraagstukken van wetgeving en handhaving nu zij ons voorhoudt dat niet te lichtvaardig tot de inzet van het strafrecht dient te worden overgegaan. In tijden waarin de strafrechtelijke gereedschapskist met grote gretigheid ter hand wordt genomen, is dit bepaald geen overbodig gezichtspunt.'[97]

Het *ultimum remedium*-uitgangspunt wordt inderdaad weliswaar niet genoemd in de nota uit 2008, maar komt in rechtswetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten nog altijd vaak terug als gezichtspunt om keuzes te maken tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. Een voorbeeld van zo'n beleidsdocument is een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie over sanctiestelsels uit 2015. Daarin wordt het kabinet opgeroepen om te komen tot betere keuzecriteria tussen de beide handhavingsstelsels. Volgens de Afdeling advisering zou daarbij onder meer de mate van rechtsbescherming een rol moeten spelen. De Afdeling advisering neemt zelf als uitgangspunt dat het strafrecht vooral bij 'lichte, veelvoorkomende en eenvoudige feiten wordt ontlast' door de mogelijkheden tot bestuursrechtelijke handhaving.[98] De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid reageerde in 2018 op dit advies. Die reactie lijkt het verschil tussen een open en besloten context een minder prominente rol te geven dan de voornoemde nota uit 2008. Al met al volgen uit de standpunten van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken weinig concrete handvatten voor de keuze tussen de handhavingsstelsels, ondanks dat de Afdeling advisering hiertoe had opgeroepen.[99]

Hoewel de *ultimum remedium*-gedachte in dit soort documenten nog altijd een rol speelt bij keuzes tussen deze handhavingsstelsels, lijkt de theorie van het *optimum remedium* in veel gevallen leidend te zijn. Deze theorie komt ook in het milieustrafrecht geregeld en nadrukkelijk aan bod. Dat blijkt onder meer uit een brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer uit 2000, die onder meer ingaat op de handhaving van het milieurecht. De Minister stelt in die brief:

> 'De handhaving van het milieurecht is de zorg van zowel het openbaar bestuur als het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten. Beide vormen van handhaving – de bestuurlijke en de strafrechtelijke – staan naast elkaar en hebben elk een eigen functie. Een effectieve handhaving is echter alleen mogelijk, als sprake is van een integrale benadering van de handhavingsproblematiek. Uitgangspunt van zo'n benadering behoort te zijn dat het optreden van het bestuurlijk bevoegd gezag en het strafrechtelijk bevoegd gezag – elk handelend vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid, afzonderlijk en in combinatie – is gericht op het verzekeren van een behoorlijk nalevingsniveau en op het zoveel mogelijk beperken van de

97 Crijns 2012, p. 18.
98 *Stcrt.* 2015, 30280.
99 *Stcrt.* 2018, 31269.

> gevolgen van overtredingen. Dit is ook het uitgangspunt van de strategienotitie van het Openbaar Ministerie.'[100]

Ook in de Omgevingswet kan een aanwijzing worden gevonden voor de keuze tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Artikel 18.16 van die wet geeft namelijk aan dat de ernst van de overtreding een van de criteria is om te bepalen of het bevoegd gezag een gedraging aan het Openbaar Ministerie moet worden voorgelegd. Hierin kan de *ultimum remedium*-gedachte worden gelezen, aangezien in die ernstige gevallen veelal wordt geacht dat het bestuursrecht onvoldoende middelen heeft om passend te reageren.

De voorgaande alinea's gaven een samenvatting van de gezichtspunten om een keuze te maken tussen handhaving via het bestuursrecht of het strafrecht. Voor dit onderzoek leidt dit met name tot de vraag hoe deze keuze moet worden gemaakt bij overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatwet- en -regelgeving die ook door middel van het bijzonder strafrecht kan worden gehandhaafd. Deze specifieke vraag is vooralsnog niet door Nederlandse beleidsmakers of handhavingsautoriteiten beantwoord. Ook in de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur is vooralsnog geen aandacht aan dit specifieke onderwerp besteed. De Amerikaanse literatuur kent wel een artikel dat kort op dit onderwerp ingaat. Daarin hangt Hall een duaal handhavingsstelsel aan dat sterk doet denken aan de wijze waarop klimaatrechtovertredingen in Nederland kunnen worden gehandhaafd:

> 'Whilst criminal sanctions may seem desirable in terms of their associated moral censure and (arguable) deterrence and preventative attributes, the application of criminal law to climate change is conceptually and pragmatically challenging in terms of achieving actual convictions. This is true both in relation to domestic criminal justice systems (especially given the high threshold of proof and causation required in these cases) and for the application of international criminal law in such cases. As such, a combined approach encompassing criminal and administrative sanctions may be more workable.'[101]

Enkele van de gezichtspunten uit de voorgaande alinea's kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de keuze tussen deze rechtsgebieden bij de handhaving van het klimaatrecht. De klimaatwetten en -regels die in paragraaf 5.2 werden besproken, brengen verplichtingen voor ondernemingen teweeg binnen een besloten context. Het betreft immers kwaliteitsdelicten die zich richten tot specifieke sectoren, soorten ondernemingen of soorten bedrijfsmatige handelingen. Bovendien wordt aan deze regels een gespecialiseerd bestuursorgaan verbonden haar het toezicht en de handhaving. Volgens de nota uit 2008 van

100 *Kamerstukken II* 1999/00, 22343, nr. 47, p. 16.
101 Hall 2016, p. 103.

de Minister van Justitie ligt in zo'n geval bestuursrechtelijke handhaving voor de hand. Ook in het geval van het klimaatrecht zorgt die besloten context ervoor dat bestuursrechtelijke handhaving meestal de meest effectieve oplossing zal zijn. Dit is ten eerste het geval, omdat het in veel gevallen gaat om gedetailleerde en sectorspecifieke wetgeving waardoor voor handhaving specialistische kennis is vereist. Zelfs voor geoefende juristen is het vaak niet gemakkelijk te achterhalen welke normen nu precies van toepassing zijn op een bepaalde industrie of activiteit. Ook kennen deze wetten en regels veel informatie waarvoor begrip van de industrie of activiteit in kwestie nodig is. Ten tweede bestaan in deze besloten context veel administratieve eisen en voorschriften waarvan schendingen meestal weinig schade veroorzaken. De ernst van dit soort overtredingen zal in veel gevallen te beperkt zijn om het van oudsher *ultimum remedium* van het strafrecht aan te wenden.

Tegelijkertijd kan deze besloten context er met name in ernstige gevallen juist aan bijdragen dat strafrechtelijke handhaving wenselijk is. Eerder in deze subparagraaf kwam aan bod dat een toezichthouder in veel gevallen gedurende geruime tijd een band opbouwt met de onder toezicht gestelde. Daardoor kan het voor de toezichthouder lastig zijn om zich vervolgens kritisch naar de onderneming in kwestie op te stellen als hij stuit op vermoedens van grove overtredingen. Faure stelt bijvoorbeeld vast dat het nadeel van de coöperatieve houding van toezichthouders is 'dat het voor een toezichthouder vaak lastig is om na een jarenlange coöperatie plots een andere pet op te zetten en alsnog tot effectieve handhaving over te gaan'.[102] Daarom kan in ernstige gevallen aan te bevelen zijn om uit de besloten context te treden en het dossier aan een officier van justitie over te dragen. Het Openbaar Ministerie zal in veel gevallen beter in staat zijn om de onderneming en overtredingen in kwestie zonder vooroordelen te beschouwen. Bovendien bestaat er in dat geval minder risico dat handhaving inbreuk maakt op de vertrouwensband tussen toezichthouder en onderneming, die voor effectief toezicht vaak is vereist. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn dat een onderneming zich bij twijfels over de interpretatie van wet- en regelgeving tot zijn toezichthouder kan wenden. Een bestuursrechtelijk handhavingstraject met onderzoeksmiddelen, dwangmiddelen en sancties kan ervoor zorgen dat een onderneming minder snel geneigd zal zijn om in het vervolg voor dergelijke kwesties met zijn toezichthouder contact op te nemen.

Een strafrechtelijke aanpak ligt met name voor de hand in gevallen van ernstige overtredingen van het klimaatrecht. Voor lichte overtredingen zullen bestuursrechtelijke handhaver meestal kostenefficiënter kunnen optreden, met name omdat zij al beschikken over de gespecialiseerde kennis die nodig is om veel klimaatwet- en -regelgeving te kunnen doorgronden. Als het echter wenselijk is om te straffen met meer expressieve kracht of als een groter

102 Faure 2021, p. 641.

afschrikwekkend effect wordt beoogd, dan ligt strafrechtelijke handhaving voor de hand. In het artikel in de Amerikaanse rechtswetenschappelijke literatuur dat hiervoor al werd aangehaald, wordt dit ook betoogd:

> 'In general terms the primary arguments in favour of administrative sanctions in environmental cases are that they allow for greater flexibility and are generally thought to be cheaper to apply than criminal prosecutions. Of course, against this the argument can be put that such administrative resolutions do not convey the same social censure or have the same deterrence effect as criminal law. Furthermore, it may be argued that the nature of administrative remedies is that whilst they may respond to the impacts of climate change, they do little to prevent it.'[103]

De ernst van overtredingen wordt doorgaans grotendeels beoordeeld aan de hand van de gevolgen die door de gedraging zijn veroorzaakt. Dit uitgangspunt roept vragen op als het gaat om de handhaving van het klimaatrecht, aangezien de klimaatschade als gevolg van een enkele overtreding over het algemeen niet merkbaar zal zijn. Overtredingen van de bepalingen die in subparagraaf 5.2.2 werden genoemd, zullen in veel gevallen slechts overtredingen van administratieve vereisten betreffen. Mocht al kunnen worden aangetoond dat de overtredingen tot wederrechtelijke broeikasgasuitstoot hebben geleid, dan zal de bijdrage van die uitstoot aan het mondiale klimaatprobleem meestal nihil zijn. Hoewel de klimaatgevolgen van dergelijke overtredingen nauwelijks merkbaar zijn, kunnen maatstaven worden geïdentificeerd om de ernst van dit soort overtredingen vast te stellen. Ten eerste kan daarbij worden gedacht aan gevallen waarin sprake is van fraude. De handhavingsvoorbeelden uit subparagraaf 5.2.2 laten gevallen zien van verdenkingen van valsheid in geschrift en oplichting. Als moedwillig valse informatie ten aanzien van klimaatverplichtingen wordt gedeeld, zal strafrechtelijke handhaving voor de hand liggen. Ten tweede kan worden gedacht aan situaties waarin de omvang van de wederrechtelijk uitgestoten broeikasgassen groot is. In dat geval is met de normschending immers een grotere bijdrage aan klimaatverandering gemoeid, waardoor de ernst van het feit ten opzichte van het klimaatprobleem groter is. Ook in dat soort gevallen zal strafrechtelijke handhaving eerder op zijn plaats zijn.

Een derde factor die een rol kan spelen bij de beoordeling van de ernst van het feit is de mate van opzet bij de normovertreding. Indien het klimaatrecht opzettelijk wordt geschonden, dan zal dit vaker als een ernstig feit moeten worden beoordeeld dan wanneer sprake is van culpoze overtredingen. Bij deze beoordeling zou niet alleen het opzet op de feiten een rol kunnen spelen, maar ook het opzet op de wetsovertreding als zodanig. Door de aanzienlijke toename aan klimaatnormen en de technische aard en het open karakter van veel van die normen, kan het voor bedrijven in bepaald gevallen

103 Hall 2016, p. 106.

uitdagend zijn om in overeenstemming met dit juridisch instrumentarium te handelen. Om die reden stelde de bestuursvoorzitter van de AFM dan ook aanvankelijk terughoudend te zijn met de handhaving van rapportageverplichtingen op duurzaamheidsterrein.[104] Als sprake is van overtredingen van duidelijkere, bekendere en belangrijkere regels, dan kan eerder sprake zijn van een overtreding die dusdanig ernstig is dat de handhaving ervan in het strafrecht thuishoort. Tot slot kan het verleden van de normovertreder een rol spelen bij de beoordeling van de ernst van het feit. Indien de onderneming een klimaatwet of -regel overtreedt, en hij al eerder op de vingers is getikt voor overtredingen van die norm of van andere klimaatnormen, zal eerder sprake zijn van een ernstig feit. Het is gebruikelijk dat recidivisten een zwaardere overheidsreactie op hun overtredingen kunnen verwachten dan *first offenders*.

Het strafrecht kan binnen het juridische antwoord op klimaatverandering onder meer een rol spelen door de gedragsverandering die met het rechtsgebied kan worden bewerkstelligd (zie paragraaf 2.6). Het rechtsgebied wordt daar immers meer dan bijvoorbeeld het privaat- en bestuursrecht mee geassocieerd. Om die reden is het goed als het Openbaar Ministerie zijn bevoegdheden aanwendt om een bijdrage te leveren aan de gedragsverandering die nodig is om klimaatverandering te mitigeren. Met inachtneming van de klimaatwet- en -regelgeving die in deze paragraaf werd behandeld, kan het Openbaar Ministerie dit op een aantal manieren doen. De meest voor de hand liggende manier is door strafrechtelijk onderzoek te doen naar overtredingen van dit soort wet- en regelgeving. Door ernstige feiten te onderzoeken en voor de strafrechter te brengen, kan het Openbaar Ministerie een signaal afgeven aan de verdachte en de samenleving dat overtredingen van dit soort normen niet worden getolereerd. Dit kan bijdragen aan de bekendheid en naleving van deze normen. Op die manier kan een officier van justitie door middel van speciale en generale preventie bijdragen aan gedragsverandering. Om die reden is het goed als overtredingen van klimaatnormen ook strafrechtelijk worden afgedaan. Hierbij moet tegelijkertijd worden gewaakt voor willekeur; het is immers onwenselijk als zomaar bepaalde overtreders worden uitgelicht om daarmee een algemene norm te stellen. Het hanteren van de voornoemde maatstaven om de ernst van een overtreding te bepalen ligt voor de hand om willekeur te voorkomen. Ook het opstellen van consistent beleid voor overtredingen van het klimaatrecht is wenselijk, onder meer om willekeur te voorkomen. Later in deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

Het gedragsveranderende effect van strafvervolging van overtredingen van klimaatnormen kan groter worden als een officier van justitie daarbij een verband legt met het doel waarvoor deze normen in het leven zijn geroepen, te weten het mitigeren van klimaatverandering. Een goed voorbeeld daarvan

104 Kalse & Beunderman 2021.

is het betoog over schoolstakingen van de officier van justitie in de voornoemde fraudezaak over biotickets.[105] De officier refereert daarmee aan de ernst van de zaak, door te laten zien wat het grote belang is waaraan deze klimaatwet- en -regelgeving bijdraagt. Het laat zien dat het van belang is dat bedrijven de verplichtingen naleven die aan hen worden opgelegd in verband met klimaatverandering. Die verplichtingen zijn immers bedoeld om hen een rol te laten spelen in het terugbrengen van de Nederlandse broeikasgasuitstoot. Bovendien kan het Openbaar Ministerie met zo'n *statement* een signaal afgeven naar normadressaten van andere klimaatwet- en -regelgeving. Een generiek betoog over het belang van de naleving van klimaatnormen kan ervoor zorgen dat ook adressaten van andere klimaatnormen zich aangesproken voelen om normconform te handelen. Een betoog als over de schoolstakingen is daarom aan te bevelen, al was het nog sterker geweest als de officier van justitie de potentiële gevolgen van klimaatverandering had genoemd om haar betoog kracht bij te zetten. Deze gevolgen te mitigeren is immers het uiteindelijke doel waarvoor deze bepalingen zijn bedoeld.[106]

Een andere wijze waarop het Openbaar Ministerie aan dergelijke gedragsverandering kan bijdragen, is door over deze klimaatnormen te communiceren in overige documenten. Het wekt daarom verbazing dat het Openbaar Ministerie tot dusver slechts in heel beperkte mate aandacht aan het klimaatprobleem lijkt te hebben besteed. Een zoekslag naar klimaatverandering in de nieuwsberichten op de website van het Openbaar Ministerie leidt slechts tot een tiental hits, waarvan meerdere berichten gaan over aanhoudingen en vervolgingen van klimaatactivisten. Ook het Jaarbericht 2023 van het Openbaar Ministerie gaat weliswaar in op klimaatverandering, maar dan met name vanwege de grote hoeveelheid demonstraties van klimaatactivisten in dat jaar.[107] De hoofdofficier van het Functioneel Parket spreekt in het document wel van een toegenomen maatschappelijke aandacht voor 'milieu, leefomgeving en klimaat'. Hij zegt daarover: 'En omdat wij een maatschappelijke rol en positie hebben, bewegen wij mee.' Uit het Jaarbericht 2023 blijkt echter niet op welke manier het Openbaar Ministerie wil meebewegen om klimaatverandering te bestrijden. De boodschap van de hoofdofficier is opgenomen in een hoofdstuk over het strafrechtelijke onderzoek naar Chemours. Dat dossier betreft echter overtredingen van andersoortige milieuovertredingen dan klimaatovertredingen.[108] Een voorbeeld van een document waarin het Openbaar Ministerie en andere handhavingsautoriteiten wel duidelijk communiceerden over de vervolging van overtredingen van het klimaatrecht kan worden gevonden in het hiervoor

105 Een ander voorbeeld van een verwijzing van het OM naar klimaatverandering kan worden gevonden in OM 2023d. Het is echter niet zonder meer evident of de strafbare gedragingen die daarin worden aangehaald daadwerkelijk leidden tot broeikasgasemissies.
106 Vgl. Van Geest 2024.
107 OM 2023e, p. 3 en 15.
108 OM 2023e, p.11.

aangehaalde Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021. Ook de variant van dat document uit 2024 besteedde uitdrukkelijk aandacht aan de rol van het strafrecht bij het mitigeren van klimaatverandering, waarbij de hoofdofficier van het Functioneel Parket terecht aangaf dat het daarbij deels om 'onontgonnen terrein' gaat.[109]

Het Openbaar Ministerie zou voorts bij het belang van de naleving van klimaatwetnormen kunnen stilstaan in aanwijzingen, instructies en richtlijnen. Daarin kan worden opgenomen dat het frauderen in verband met klimaatvereisten of het wederrechtelijk emitteren van broeikasgassen een reden kan zijn voor strafrechtelijke handhaving. De huidige strafvorderingsrichtlijnen ten aanzien van milieuovertredingen van het Openbaar Ministerie besteden vooralsnog geen aandacht aan het klimaatprobleem. Het is voorstelbaar waarom het Openbaar Ministerie in die richtlijnen eerder de nadruk legt op andersoortige milieuovertredingen. In klassieke gevallen van vervuiling of overtredingen met gevaarlijke stoffen is de schade of potentiële schade van de verboden gedragingen immers tastbaarder. De dreigende desastreuze gevolgen van klimaatverandering en de ambitieuze klimaatdoelstellingen van de Nederlandse overheid vragen echter niet alleen om een wetgever, maar ook om een Openbaar Ministerie dat effectief klimaatbeleid hanteert. Dergelijke beleidsregels kunnen naar de maatschappij kenbaar maken dat overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving tot een strafrechtelijke respons kunnen leiden. Daarmee kunnen zij aan het afschrikwekkende effect van het strafrecht bijdragen. Zij zorgen daarnaast voor rechtszekerheid. Door het huidige open kader voor beslissingen tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, kunnen burgers en ondernemingen op dit moment moeilijk inschatten voor welke overtreding zij strafrechtelijk gesanctioneerd zullen worden. Crijns stelt dat beleidsregels van het Openbaar Ministerie kunnen dienen om 'eenheid in overheidsoptreden te bevorderen, willekeur te voorkomen en samenwerking op het terrein van de handhaving effectief te maken'.[110] Ook ten aanzien van het klimaatrecht zouden dergelijke regels wenselijk zijn. Met een almaar toenemende hoeveelheid klimaatwet- en -regelgeving, is het logisch dat het Openbaar Ministerie ook aandacht zou besteden aan handhavingscriteria voor dergelijke zaken.[111]

---

109 OM 2024b, p. 5. De auteur van dit onderzoek heeft meermaals als externe adviseur meegedacht over enkele hoofdlijnen van dit Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit, maar heeft geen bijdrage geleverd aan het schrijven ervan.

110 Crijns 2019, p. 614.

111 Meestal kwalificeren deze beleidsregels als richtlijnen en aanwijzingen voor strafvervolging die op grond van art. 130 Wet RO door het College van procureurs-generaal worden vastgesteld. In zo'n geval moet het Openbaar Ministerie zich dan wel aan zo'n richtlijn houden. Als een officier van justitie geen deugdelijke verantwoording geeft voor een afwijking van dergelijk beleid, dan kan dit namelijk tot zijn niet-ontvankelijkheid leiden. Zie verder Crijns 2019, p. 615-616.

Het is echter de vraag of de huidige leiding van het Openbaar Ministerie zich geroepen voelt om proactief over de bestrijding van klimaatovertredingen te communiceren. Het prioriteitenplan van het College van procureurs-generaal 2023-2026 lijkt erop gericht om de schaarse capaciteit van het Openbaar Ministerie zo gericht mogelijk in te zetten voor concrete en klassieke zaken van opsporing en vervolging. Bovendien is het College voornemens om zich in toenemende mate op de vergeldingsfunctie van het strafrecht te richten. De hiervoor aangehaalde algemene documenten over strafrechtelijk beleid lijken met name bedoeld om aan de preventie van strafbare feiten bij te dragen, en het College acht preventie nu juist een taak die primair bij andere overheidsorganisaties thuishoort.[112] Lindeman heeft terecht opgemerkt dat deze gerichtheid op vergelding getuigt van een 'nogal beperkte visie op het strafrecht en van een ongerechtvaardigd geloof in de kracht van vergelding als voornaamste functie van opsporing en vervolging'.[113] Hij laat aan de hand van verschillende wettelijke bepalingen zien dat preventie wel degelijk tot de kerntaken van het Openbaar Ministerie behoort.[114] Onderwerpen als milieu en klimaat komen overigens in het prioriteitenplan van het College in zijn geheel niet aan de orde.[115] Dat is, mede gegeven de stand van onze leefomgeving, moeilijk te begrijpen. De conclusie van dit onderzoek gaat daar verder op in.

De bovenstaande analyse leidt tot uitgangspunten voor de keuze tussen bestuurs- en strafrecht in geval van overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatnormen waarvan overtreding een economisch delict oplevert. Deze overlap zorgt naast een noodzaak tot het maken van keuzes tussen handhavingsstelsels ook tot een noodzaak tot samenwerking en afspraken tussen bestuursrechtelijke handhavers en het Openbaar Ministerie. In concrete gevallen is het immers aan het Openbaar Ministerie en het bestuursorgaan om de keuze te maken en af te stemmen welke instrument moet worden ingezet.[116] Een bestuursorgaan is op grond van artikel 5:44 lid 2 en 3 Awb verplicht om een overtreding aan het Openbaar Ministerie voor te leggen als deze als strafbaar feit kwalificeert.[117] Sommige bestuursrechtelijke wetten kennen daarenboven nog een eigen voorlegplicht, zoals in het hiervoor aangehaalde geval van artikel 18.6d Wm. Ook de Omgevingswet kent zo'n *lex specialis*.[118] Van deze algemene en speciale voorlegplichten kan worden afgeweken als dat tussen het Openbaar Ministerie en het andere bestuursorgaan is overeengekomen. Dit is een van de redenen dat toezichthouders convenanten sluiten met het Openbaar Ministerie. In dat soort afspraken staat vaak op hoofdlijnen omschreven

112 OM 2023f.
113 Lindeman 2023, p. 2698.
114 Lindeman 2023, p. 2698-2699.
115 OM 2023f.
116 Emmelkamp & Verschaeren 2023, p. 426.
117 Emmelkamp & Verschaeren 2023, p. 427.
118 Art. 18.16 Ow.

in welke gevallen bestuurs- of strafrechtelijke handhaving gerechtvaardigd is.[119] Verderop in dit hoofdstuk wordt bijvoorbeeld een omschrijving gegeven van het samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie en de ACM (paragraaf 5.3).

Dergelijke samenwerkingsafspraken tussen het Openbaar Ministerie en toezichthouders zijn van groot belang.[120] Gespecialiseerde toezichthouders zijn in dit soort gevallen immers vaak beter gepositioneerd om overtredingen van wet- en regelgeving op te merken. Zij hebben immers nauw contact met de rechtssubjecten die binnen hun werkgebied vallen. Daarnaast zijn zij op de hoogte van de veelal gedetailleerde wetgeving die op deze rechtssubjecten van toepassing is. Het is in veel gevallen onwaarschijnlijk dat het Openbaar Ministerie zelf overtredingen van klimaatwetten en -regels zou opmerken. Het initiatief ligt daarom bij de toezichthouder om informatie bij het Openbaar Ministerie te krijgen. Het is om die reden belangrijk dat er afspraken zijn over gegevensuitwisselingen tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie.[121] Aangezien dit soort informatievoorziening cruciaal is voor een succesrijke strafrechtelijke handhaving van het klimaatrecht, is het opmerkelijk dat geen samenwerkingsconvenant bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Emissieautoriteit. Het hiervoor aangehaalde voorbeeld van de strafzaak met biotickets laat zien dat het gebeurt dat de Nederlandse Emissieautoriteit zaken doorzendt naar het Openbaar Ministerie. Een samenwerkingsconvenant kan echter zorgen voor heldere afspraken tussen beide overheidsorganen. Bovendien kan dit medewerkers er uitdrukkelijk op wijzen dat zij bepaalde zaken aan een officier van justitie moeten voorleggen. Dit kan ertoe leiden dat vaker strafrechtwaardige zaken bij het Openbaar Ministerie belanden.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het Openbaar Ministerie niet verplicht is om een zaak te vervolgen als deze door een bestuursorgaan wordt aangedragen. De wetgever heeft met het opportuniteitsbeginsel een grote vrijheid aan het Openbaar Ministerie toegekend voor wat betreft de afdoening van zaken.[122] Op basis van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel kan alleen de officier van justitie de keuze maken of een bepaald feit moet worden vervolgd. Als een zaak aan het Openbaar Ministerie wordt voorgelegd, kan de officier van justitie op basis van artikel 5:44 lid 3 sub a Awb aan het bestuursorgaan laten weten dat het van vervolging afziet. In zo'n geval staat het de bestuursrechtelijke handhaver vrij om de zaak in zijn eigen rechtsgebied af te doen.

Deze subparagraaf sluit af met een blik naar de toekomst. Het is de verwachting dat de gevolgen van klimaatverandering in de komende jaren ernstiger en merkbaarder zullen worden. Dit kan ertoe leiden dat overtredingen

119 Emmelkamp & Verschaeren 2023, p. 428 en Luchtman 2020.
120 Zie Luchtman 2020 voor het toepasselijk juridisch kader.
121 Zie in algemene zin Emmelkamp & Verschaeren 2023, p. 441.
122 Zie bijv. De Hullu & Van Kempen 2024, p. 32-34.

van klimaatwet- en -regelgeving als ernstiger worden gepercipieerd dan nu het geval is. Een studie van het United Nations Office on Drugs and Crime en het Wereldnatuurfonds gaat in op de ernst van overtredingen van klimaatwetgeving in verband met het strafrecht:

> 'While harm is determined by multiple factors, among the most prominent are the extent and permanence of the damage and whether the offender could have reasonably foreseen the harm. Climate change not only satisfies these elements but the gravity is heightened by the fact that its effects are often irreversible. Additionally, the gravity of the offence may be elevated due to the fact that climatic impacts strengthen with time, thereby disproportionately impacting future generations.'[123]

Hoewel het waarschijnlijk is dat overtredingen inderdaad ernstiger zullen worden gevonden naarmate klimaatschade toeneemt, biedt dit wel een behoorlijk cynisch uitgangspunt voor de overweging tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Dit uitgangspunt lijkt immers te veronderstellen dat gevolgen van klimaatverandering desastreuzer moeten worden alvorens vaker het strafrecht zal worden overwogen. Een vooruitziende blik neemt in die overweging nu al de naderende gevolgen van klimaatverandering mee. In toekomstige tijden met veel klimaatschade, zullen de huidige broeikasgasemissies immers evenzeer hebben bijgedragen aan die schade als de emissies die kort daarvoor plaatsvonden. Het is daarom logischer om op dit moment al de waarschijnlijke toekomstige schade van klimaatverandering mee te nemen in overwegingen over de inzet van het strafrecht. Door middel van dat rechtsgebied kunnen bedrijven krachtig op worden gewezen dat zij nu al hun toegewezen rol moeten naleven om grote toekomstige klimaatschade te voorkomen. Om dat op een zo krachtdadig mogelijke wijze te doen, is het dan wel van belang dat de handhaving op effectieve wijze geschiedt. In dat kader zijn enkele zorgwekkende signalen op te merken, die in de volgende subparagraaf centraal staan.

5.2.4 Stand van handhaving van milieu- en klimaatrecht

De voorgaande subparagrafen lieten zien dat er een breed scala aan klimaatrecht bestaat dat zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Met inachtneming van de hiervoor geïdentificeerde handvatten kunnen keuzes worden gemaakt tussen deze twee handhavingsstelsels. Een vraag die vervolgens rijst is in hoeverre overtredingen van deze klimaatnormen ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. Deze subparagraaf heeft tot doel om die vraag te beantwoorden. In de volgende alinea's komen eerst algemene

123 UNODC 2022, p. 22.

bevindingen over de stand van dit soort handhaving in Nederland aan bod. Nu er slechts enkele signalen zijn over de handhaving van klimaatregels, worden ook signalen over de handhaving van milieuregels in bredere zin geanalyseerd. Uit deze analyse volgen meerdere bewijzen voor zorgwekkende handhavingstekortkomingen. Deze subparagraaf behandelt vervolgens gezichtspunten en aanbevelingen die zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan het verhelpen van deze tekortkomingen. In 2017 identificeerde Gallmetzer, een *appeals counsel* van het Office of the Prosecutor van het International Criminal Court, gevaren voor de mate van handhaving van het klimaatrecht:

> 'Budgetary constraints require investigators and prosecutors to identify priorities when selecting cases. Economic crimes, and crimes against persons and their property, are given higher priority, as they are perceived to affect the core values protected by our legal systems more directly. Climate crimes are often deprioritised, especially when viewed as "only" affecting the environment, because they are not seen to cause immediate harm to persons. However, this does not properly take into account the impact that climate crimes can have on human life, on global security and on the economy, especially in the long term.'[124]

Het is de vraag in hoeverre deze risico's zich in de praktijk verwezenlijken. Er is in Nederland nooit een diepgaand onderzoek verricht naar de mate waarin klimaatwet- en -regelgeving wordt gehandhaafd. Sterker nog, in Nederlandse beleidsdocumenten over het klimaatbeleid is vaak opvallend weinig plaats voor inzichten en voornemens over en evaluaties van dit soort handhaving.[125] Het Klimaatakkoord vormt hierop een uitzondering; in dat document wordt wel op meerdere plaatsen het voornemen uitgesproken om klimaatnormen te handhaven.[126] Het is door gebrek aan onderzoek echter onduidelijk hoeveel daar in de praktijk van terechtkomt. NRC Handelsblad kopte in juli 2020 dat de Nederlandse industriële koolstofdioxide-uitstoot eenvoudig omlaag zou kunnen worden gebracht als handhavers zich daar meer mee bezig zouden houden. De krant leek deze bewering te staven met een rapport van ingenieursbureaus Product Design Center en Royal HaskoningDHV.[127] Een dergelijke algemene conclusie kan echter niet uit het rapport worden gedestilleerd. De bureaus adviseren wel: 'Invest in the level of knowledge and capacity of supervision and enforcement in order to arrive at an appropriate company and/ or sector-specific approach.'[128] Hoewel deze bureaus inderdaad oproepen tot meer toezicht en handhaving, lijkt de conclusie

124 Gallmetzer 2017.
125 Zie bijv. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 11 februari 2022, DGKE-K/22053217, waarin slechts op één plaats kort over toezicht en handhaving wordt gesproken.
126 Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van Nijpels van 28 juni 2019, 19.47840.
127 Van Santen 2020a.
128 Product Design Center & Royal HaskoningDHV 2020, p. 33.

van NRC Handelsblad louter op basis van deze bron te groots aangezet. Het is daarom onduidelijk in hoeverre de bevindingen uit dit krantenartikel een grondslag vinden in uitvoerig onderzoek.

Anders dan dit artikel uit NRC Handelsblad en het rapport van de ingenieursbureaus, bestaan er geen algemene bevindingen over de staat van de bestuurs- en strafrechtelijke klimaathandhaving in Nederland. Wel zijn er enkele individuele signalen op te merken die op dat gebied niet zonder meer een rooskleurig beeld schetsen. Zo bleek in 2019 dat de provincie Limburg onvoldoende toezicht hield op de emissies van lachgas, een zeer sterk broeikasgas, door de acrylonitrilfabriek Chemelot.[129] Daarnaast zijn er ontwikkelingen die erop duiden dat de handhaving van houtnormen door de NVWA achterloopt.[130] Dit soort normen zijn voor een belangrijk deel met het oog op klimaatmitigatie in het leven geroepen, zoals eerder in deze paragraaf werd toegelicht. Ook de voornoemde algemene bevindingen over de handhaving van het EU-ETS bevatten indicaties dat de handhaving van het klimaatrecht moet worden verbeterd. Voor zover mij bekend zijn er echter geen bevindingen die erop duiden dat de wet- en regelgeving van het EU-ETS door exploitanten van broeikasgasinstallaties op grote schaal wordt overtreden. Er is echter onvoldoende onderzoek om te kunnen concluderen in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Het wekt verbazing dat dit soort onderzoek niet bestaat, zo stelt ook Faure vast:

> '[W]anneer geen effectief toezicht zou bestaan op bijvoorbeeld de reële emissies van bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem zou daarmee elke milieuwinst van de emissiehandel potentieel als sneeuw voor de zon verdwijnen. Het is in dat verband opvallend dat tot nu toe weinig aandacht uitgaat naar toezicht op de naleving van het emissiehandelssysteem. De spaarzame berichten die daarover verschijnen, geven de indruk dat het met de naleving niet al te best is gesteld.'[131]

Informatie over klimaathandhaving is dus in beperkte mate beschikbaar. Er bestaan daarentegen tal van rapporten en adviezen over de handhaving van het milieurecht in bredere zin. Al decennialang komen onderzoekers en commissies tot de conclusie dat er tekortkomingen bestaan in de Nederlandse handhaving van wet- en regelgeving in het algemeen, en de handhaving van het milieurecht in het bijzonder. De Commissie Korthals Altes vond al in 1995 een 'zeer groot handhavingstekort in de samenleving' ten aanzien van verschillende soorten wet- en regelgeving.[132] De Commissie Michiels concludeerde in 1998 dat het bijzonder strafrecht louter een symbolische functie zou hebben, mede doordat een laag aantal strafzaken plaatsvond en sancties niet effectief

129 Van Santen 2019 en Van Santen 2020b.
130 Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942 en Leijten 2020b.
131 Faure 2021, p. 649.
132 Zie verder Huisman 2023, p. 282.

zouden zijn.[133] Waar deze rapporten de handhaving in algemene zin betroffen, zijn er ook rapporten en adviezen die ingaan op de handhaving van het milieurecht. Ook deze specifiekere bevindingen luiden telkens dat verbeteringen hoognodig zijn. Het meest recente voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de bevindingen van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, die de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 1 juli 2020 instelde. Door de naam van de voorzitter van dit adviesorgaan is deze in de praktijk ook wel de Commissie Van Aartsen gaan heten. Het rapport van die commissie vangt aan door het belang van toezicht en handhaving te benadrukken: 'Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving [...] is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten hersteld kan worden.'[134]

De conclusies van het rapport van de Commissie van Aartsen, die in maart 2021 werden gepresenteerd, zijn alarmerend. De bevindingen leidden zelfs tot 'verbazing en verontrusting' bij de commissie.[135] Zij concludeerde:

> 'De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is.'[136]

De Commissie Van Aartsen concludeert dat tekortkomingen in de bestuursrechtelijke handhaving grotendeels toe te schrijven zijn aan een fragmentatie van toezichthouders, opsporingsinstanties en handhavers, waaronder de verschillende Omgevingsdiensten, de ILT, de NVWA en nog een handvol andere overheidsorganisaties. Deze fragmentatie werkt inefficiëntie in de hand en zorgt ervoor dat milieuproblemen niet worden opgemerkt.[137] De tekortkomingen in de bestuursrechtelijke handhaving van milieuwetgeving zijn ook volgens andere rapporten grotendeels aan dit soort fragmentatie te wijten.[138] Kluin merkte bijvoorbeeld in haar promotieonderzoek op dat inspecteurs in veel gevallen niet op de hoogte zijn van de handhavingsgeschiedenis bij de bedrij-

133 Huisman 2023, p. 282. Zie verder Hartmann & Jansen 2021.
134 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021, p. 5.
135 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021, p. 50. Zie verder Van Wingerde, Verbeek & Bisschop 2023.
136 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021.
137 Velthuis 2022 p. 178. Zie verder Van Wingerde, Verbeek & Bisschop 2023. Zie over de beperkte overheidsreactie op deze constatering, brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 10 juni 2022, kenmerk IENW/BSK-2022/103075.
138 Zie bijv. Van Wingerde, Verbeek & Bisschop 2023, p. 14-15.

ven die zij inspecteren, waardoor zij niet opmerken dat sprake is van recidive.[139]

In het strafrecht is van fragmentatie minder sprake sinds de oprichting van het Functioneel Parket. Op strafrechtelijk terrein wordt echter opgemerkt dat autoriteiten te weinig prioriteit geven aan milieuhandhaving. Bovendien zou er te weinig contact en afstemming plaatsvinden tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhavers, waardoor onvoldoende informatie wordt uitgewisseld en gebreken ontstaan in de consistentie tussen beide handhavingsstelsels.[140] Informatie en kennis wordt nog te beperkt gedeeld tussen de verschillende toezichthouders en opsporingsdiensten, zo concludeerde ook de Commissie Van Aartsen.[141] Milieuofficieren zijn voor hun informatievoorziening vaak afhankelijk van kennis van bestuursrechtelijke milieuautoriteiten, zoals eerder in dit hoofdstuk werd toegelicht. Door de voornoemde tekortkomingen komt relevante informatie vaak niet bij hen terecht. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 van het Openbaar Ministerie komt tot een conclusie die deze en andere tekortkomingen in de handhaving treffend samenvat:

> 'Opsporing en vervolging zijn te weinig slagvaardig, de opsporing is gefragmenteerd, vervolging en berechting duren te lang en de uiteindelijke sancties zijn vaker niet dan wel afschrikwekkend. Grote vermijdbare milieuschade is het gevolg. Veranderingen zijn daarom aangewezen. Er is niet alleen meer capaciteit nodig, maar ook een andere aansturing en meer gebonden slagkracht voor een effectieve strafrechtelijke aanpak.'[142]

De tekortkomingen in het toezicht en handhaving zorgen ervoor dat milieustrafrechtzaken vaak te lang duren. In een rapport van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid uit 2019 wordt benoemd dat opsporingsmedewerkers dit regelmatig als knelpunt ervaren.[143] Vertragingen in milieuzaken komen onder meer door capaciteitsproblemen, die deels het gevolg zijn van efficiëntiegebreken.[144] Door de lange doorlooptijd van milieustrafrechtzaken komt het vrij vaak voor dat de verdediging een geslaagd beroep doet op overschrijding van de redelijke termijn.[145] Mede daardoor kunnen de opgelegde sancties laag zijn ten opzichte van de veroorzaakte milieuvervuiling. Ook zorgen langslepende procedures ervoor dat onnodig veel druk op de verdachte ontstaat. Het gebeurt in het milieustrafrecht immers niet zelden dat er gedurende meerdere jaren een strafzaak boven het hoofd van de verdachte hangt. Zo werd in een milieustrafzaak op 15 april 2016 hoger beroep ingesteld,

139 Kluin 2014. Zie verder Van Wingerde, Verbeek & Bisschop 2023, p. 19.
140 Essens 2019, p. 343.
141 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021, p. 28.
142 OM 2021b, p. 3.
143 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019-20, 22343, nr. 287, p. 34-35.
144 Velthuis 2022, p. 177-178.
145 Zie bijv. Hof Den Bosch 15 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1085.

en deed het Gerechtshof op 15 maart 2023 pas uitspraak; ruim twaalf jaar nadat in 2011 het onderzoek naar de verdachte werd ingesteld.[146] Er zijn in de afgelopen jaren maatregelen genomen om de doorlooptijd van milieustrafrechtzaken en andere strafrechtelijke procedures te verkorten. Zo zou de opkomst van procesafspraken een rol kunnen spelen bij het beperken van het tijdsverloop van procedures.[147] Het is echter niet alleen de overschrijding van de redelijke termijn die zorgt voor lage sancties in het milieustrafrecht. Er wordt namelijk opgemerkt dat het rechtsgebied überhaupt tot lage straffen leidt, zeker in vergelijking tot het voordeel dat overtreders in veel gevallen genieten. Hoewel bepaalde officieren van justitie signaleren dat in de afgelopen jaren zwaardere sancties zijn opgelegd,[148] blijft het algemene beeld dat het milieustrafrecht leidt tot weinig afschrikwekkende straffen.[149]

Ondanks deze zorgwekkende signalen, waren er op het gebied van de milieuhandhaving in de afgelopen jaren ook enkele lichtpunten aan te merken. De regering Rutte-IV nam zich voor om milieucriminaliteit en milieurisico's steviger aan te pakken, met inachtneming van de bevindingen van de Commissie Van Aartsen.[150] Dit voornemen heeft inmiddels gevolg gekregen door de milieucapaciteit van het Openbaar Ministerie te versterken en de recherchecapaciteit effectiever in te zetten voor de opsporing van milieucriminaliteit.[151] Ook is milieucriminaliteit opgenomen in de Veiligheidsagenda 2023-2026 van de Politie, waardoor dit onderwerp de komende jaren in vrijwel de gehele handhavingsketen extra aandacht zou moeten krijgen.[152] Daarnaast was het vorige kabinet van plan om hogere straffen voor milieucriminaliteit in het leven te roepen.[153] De tijd zal leren of deze en andere maatregelen en plannen ook daadwerkelijk zullen leiden tot een effectievere strafrechtelijke aanpak van overtredingen van milieuregelgeving. Het Jaarbericht van het Openbaar Ministerie van 2023 liet nog een daling van het aantal onderzoeken op milieugebied naar criminele samenwerkingsverbanden zien.[154] Weinig geruststellend in dat kader is ook het Hoofdlijnenakkoord tussen de huidige coalitiepartijen. Dit akkoord lijkt te beweren dat de partijen zich gebonden achten aan bestaande milieu- en klimaatdoelen, maar schaft daarnaast allerlei beleid af dat is bedoeld om die doelen na te streven.[155] Ook internationaal zijn enkele positieve bewegingen waar te nemen. Zo vond een internationale studie van het United Nations Office on Drugs and Crime en het Wereldnatuurfonds dat

146 Hof Den Bosch 15 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1085.
147 Vgl. Velthuis 2023.
148 Van der Molen 2020.
149 Algemene Rekenkamer 2021, p. 55-56.
150 Coalitieakkoord 2021, p. 11.
151 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 22343/28663, nr. 336.
152 Ministerie van Veiligheid en Justitie 2022.
153 De Horde 2023.
154 OM 2023e.
155 Hoofdlijnenakkoord 2024-2028, p. 13.

klimaatverandering door officieren van justitie vaker in ogenschouw wordt genomen:

> 'That stated, prosecutors interviewed for this paper indicate that climate change is increasingly being factored into their decision making, both in their prioritising of cases associated with climate change and by using the climate link as an aggravating factor in establishing culpability. Prosecutors also note that, even where civil litigation is pursued, it is important to keep the door open for criminal prosecution, both to preserve the option and improve the standards by which evidence is collected and preserved. This is particularly important to deter repeat offenders, including the private sector where environmental fines may be considered as part of the operational cost rather than an incentive to amend behavior. In such situations, criminal liability or the potential of criminal liability can have a greater dissuasive impact if it affects the interests of the individuals within corporations, rather than being a cost that is in the end passed on to the consumer.'[156]

Hoewel er dus lichtpunten zijn op te merken ten aanzien van de status van de Nederlandse milieuhandhaving, is het algemene beeld op dit terrein nog altijd zorgelijk. Veel van de voornoemde studies gaan weliswaar niet specifiek over het klimaatrecht, maar bieden een weinig hoopgevend beeld van het grotere handhavingsgebied waar die wetten en regels onderdeel van zijn. Als Nederland daadwerkelijk wet- en regelgeving effectief wil laten bijdragen aan de vermindering van de emissies van broeikasgassen, dan hoort daar toezicht en handhaving bij. Zonder toezicht en handhaving dreigen deze regels gedeeltelijk te verworden tot papieren tijgers. Gezien de ambitieuze klimaatdoelstellingen kan het Nederlandse klimaatbeleid zich dat niet veroorloven. Zoals in de vorige subparagraaf werd toegelicht, kan handhaving bijdragen aan de speciaal- en generaalpreventieve van het strafrecht. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat handhaving in de praktijk ook daadwerkelijk tot deze resultaten leidt.[157] Het is nu juist die preventieve werking die cruciaal is voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze vormen van preventie kunnen immers zorgen voor gedragsverandering, wat van groot belang is voor klimaatmitigatie. De preventieve kracht van het strafrecht blijkt echter vaak tekort te schieten als het gaat om de handhaving van milieunormen. Dit komt groten-

156 UNODC 2022, p. 20.

157 Zie bijv. Faure 2012, p. 314, Liu, Zhou & Wu 2024, p. 6, Shimshack & Ward 2005, Shinar & McKnight 1985 en Samadi 2020. Hoewel deze en andere publicaties laten zien dat handhaving van belang is om naleving van milieuwet- en regelgeving te bevorderen, zou verder onderzoek naar de werking van sancties bij milieucriminaliteit wenselijk zijn. Zie in dat kader Abels e.a. 2024.

deels door de beperkte sancties die in Nederland naar aanleiding van milieuovertredingen worden opgelegd.[158]

Uit het citaat van Gallmetzer uit de eerste alinea van deze subparagraaf klinkt een voorstelbaar risico dat autoriteiten zich wellicht liever bezighouden met overtredingen van normen waarvan de schadelijke gevolgen tastbaarder zijn. Een ander risico voor klimaathandhaving doet zich voor doordat handhavingsautoriteiten gewend zijn om grotendeels incidentgedreven te werken. Deze autoriteiten treden in veel gevallen pas op als zich een incident heeft voorgedaan dat tot schade heeft geleid. Dit verhoudt zich slecht tot een effectieve aanpak van gedragingen die klimaatschade veroorzaken. De broeikasgasuitstoot die dergelijke schade veroorzaakt is immers geen incident, maar vindt voortdurend plaats. Het gevaar dreigt dat er geen directe aanleiding kan worden gevonden om tot handhaving over te gaan, omdat de gevolgen van klimaatverandering geleidelijk ernstiger worden. In de vorige subparagraaf werd reeds opgeroepen tot het ontwikkelen van handhavingsbeleid ten aanzien van het klimaatrecht. Dergelijk beleid kan ook helpen om handhavingsautoriteiten te brengen tot meer nadruk op klimaatgerelateerde feiten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door middel van richtlijnen en convenanten waaruit volgt dat de klimaatimpact van overtredingen een rol speelt bij het maken van vervolgingsbeslissingen. Ook afspraken tussen het Openbaar Ministerie en bestuursrechtelijke handhavers, die in de vorige subparagraaf van dit onderzoek al werden voorgesteld, zouden in dit kader een rol kunnen spelen.

De hiervoor genoemde handhavingsstrategieën besteden vooralsnog geen specifieke aandacht aan overtredingen van klimaatwetten en -regels. Overtredingen van het klimaatrecht kunnen echter wel worden geplaatst binnen enkele gezichtspunten die volgens de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht van belang zijn. Zo moet een passende interventie volgens deze strategie worden bepaald aan de hand van vijf stappen. Bij de eerste stap speelt onder meer de onomkeerbaarheid van de gevolgen van de overtredingen een rol. Nu broeikasgassen geruime tijd in de atmosfeer blijven nadat zij zijn geëmitteerd, kan worden betoogd dat de mate van onomkeerbaarheid in dat geval groot is. Dat is temeer het geval, nu strategieën om broeikasgassen op grote schaal aan de atmosfeer te onttrekken vooralsnog ontoereikend lijken om een doorslaggevende rol binnen het klimaatbeleid te spelen. Als er geen herstelsancties mogelijk zijn, draagt dit volgens de tweede stap ook bij aan de noodzaak tot een zwaardere handhavingsstrategie. Deze handvatten kunnen worden gebruikt om in voorkomende gevallen keuzes te maken voor de wijze van afdoening van klimaatovertredingen. Aanvullend beleid dat specifiek op dat

158 Zie Algemene Rekenkamer 2021, p. 5, waarin wordt gesteld: 'Tenslotte zien we dat strafzaken een weinig afschrikkende werking hebben. Ze eindigen meestal met een transactie (zonder schuldvaststelling) of een OM-strafbeschikking met een bedrag van minder dan €10.000 euro – meestal minder dan 1% van winst of omzet van het bedrijf in kwestie. Als vergelding één van de strafdoelen is, schiet het strafrecht hier tekort.'

soort gedragingen is gericht is echter wenselijk, zoals hiervoor werd uiteengezet.

Ook het Europees strafrecht zou een rol kunnen spelen in het bewerkstelligen van een krachtdadigere aanpak van overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving. Zo kondigde OLAF door middel van een persbericht uit 2021 aan dat het meer acht zal slaan op overtredingen die verband houden met klimaatverandering. Het persbericht liet echter nauwelijks doorschemeren op welke manier OLAF dat wilde gaan doen.[159] Het Europees Parlement heeft ook gesuggereerd dat een Europese groene openbare aanklager 'een manier is om de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving van de EU te verbeteren en ernstige milieudelicten met een grensoverschrijdende dimensie te bestrijden'.[160] Faure heeft vastgesteld dat een fundamenteel probleem voor de handhaving van Europese milieuregels is dat er geen Europees orgaan bestaat dat bevoegd is om rechtstreeks te handhaven. In de Verenigde Staten bestaat zo'n orgaan in de vorm van het Environmental Protection Agency bijvoorbeeld wel.[161] Bepaalde zwaktes en tekortkomingen die zijn geïdentificeerd ten aanzien van de naleving en handhaving van Europese klimaatregels, doen in sterke mate denken aan de redenen waarom het Europees strafrecht in het leven is geroepen. Het Europees Openbaar Ministerie werd onder meer opgericht omdat nationale handhavingsautoriteiten te weinig deden aan fraude met Europese subsidies.[162] Ook op klimaatgebied bestaat een prikkel om niet te streng te handhaven ten opzichte van bedrijven in eigen land (zoals aangehaald in subparagraaf 5.2.2.2). Daarnaast wordt het grensoverschrijdende karakter van strafbare gedragingen vaak aangehaald om de noodzaak van het Europees strafrecht te staven.[163] Ook de voornoemde klimaatnormen zijn van toepassing op bedrijven die veelal in een groot aantal landen opereren, en de gevolgen van wederrechtelijke uitstoot doen zich bij uitstek grensoverschrijdend voor. De komst en opzet van OLAF en het Europees Openbaar Ministerie zijn echter omstreden, en het is mede daarom de vraag of lidstaten bereid zullen zijn om nog meer strafrechtelijke bevoegdheden aan de organen van de Europese Unie af te staan.[164] Aanvullend onderzoek is vereist om na te gaan in hoeverre het Europees strafrecht zou kunnen bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering.[165]

Tot slot is hier van belang dat een adequate handhaving van het klimaatrecht niet alleen wenselijk, maar in veel gevallen zelfs verplicht is. Veel van de voornoemde klimaatwetten en -regels zijn immers afkomstig van de Euro-

159 OLAF 2021.
160 Resolutie van het Europees Parlement van 23 juni 2022, kenmerk 2022/2523(RSP).
161 Faure 2021, p. 644.
162 Zie bijv. Rabaey 2017.
163 Zie bijv. Geelhoed 2008.
164 Zie Ouwerkerk 2015 voor een achtergrond.
165 Aanknopingspunten voor een dergelijke discussie kunnen worden gevonden in Jimeno-Bulnes 2024.

pese Unie. Lidstaten hebben bepaalde verplichtingen om het Unierecht effectief te handhaven, zo volgt uit Europese rechtspraak en wetgeving. In beginsel zijn lidstaten vrij om te kiezen op welke manier zij regelgeving handhaven, zo blijkt onder meer uit de Amsterdam Bulb-zaak die speelde voor het Hof van Justitie.[166] Deze vrijheid wordt echter onder meer ingeperkt door artikel 4 lid 3 VEU. Uit die bepaling volgt dat lidstaten alle maatregelen behoren te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de handelingen van de instellingen van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Nationale wetgevers zijn verplicht om zich aan deze regel te houden, maar dit geldt ook voor de toezichthouders, handhavers, justitiële autoriteiten en rechterlijke macht van de lidstaten.[167] Het Hof van Justitie heeft dan ook meermaals verduidelijkt dat lidstaten verplicht zijn tot adequate handhaving. Een van de meest aangehaalde uitspraken in dit kader is het Griekse Maïs-arrest, waarin het Hof van Justitie overwoog:

> '[W]hilst the choice of penalties remains within their discretion, they must ensure in particular that infringements of Community law are penalized under conditions, both procedural and substantive, which are analogous to those applicable to infringements of national law of a similar nature and importance and which, in any event, make the penalty effective, proportionate and dissuasive. Moreover, the national authorities must proceed, with respect to infringements of Community law, with the same diligence as that which they bring to bear in implementing corresponding national laws.'[168]

Ook het Spaanse Aardbeien-arrest wordt vaak genoemd als het om handhavingsverplichtingen van lidstaten gaat. In dat arrest oordeelde het Hof van Justitie dat in bepaalde gevallen sprake moet zijn van sancties die bijdragen aan een afschrikwekkende werking van wettelijke bepalingen.[169] Lidstaten zijn verplicht om geschikte en evenredige maatregelen te nemen om de naleving van Europese wetgeving te bevorderen, wat betekent dat niet te terughoudend, maar ook niet te hardhandig mag worden gehandhaafd.[170] Geelhoed spreekt daarom van een 'duidelijk tweezijdig karakter' van het vereiste van evenredigheid.[171] Er wordt een onder- en een bovengrens gesteld aan

166 Hof van Justitie 17 juni 1976, ECLI:EU:C:1977:13 (*Amsterdam Bulb*), waarin het Hof van Justitie overwoog: 'In the absence of any provision in the Community rules for the punishment of individuals who fail to observe those rules, the national legislatures can adopt such sanctions as appear to them to be appropriate.' Zie verder Essens 2019, p. 29-31 en Geelhoed 2013, p. 163.

167 Zie verder Essens 2019, p. 29.

168 Hof van Justitie 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Griekse Maïs*).

169 Hof van Justitie 9 december 1997, ECLI:EU:C:1997:595 (*Spaanse Aardbeien*). Zie verder Geelhoed 2013, p. 164.

170 Essens 2019, p. 34.

171 Geelhoed 2013, p. 168.

de handhaving door lidstaten.[172] De verplichting tot adequate handhaving volgt ook uit specifiekere Europese klimaatwetten. Zo stelt de Richtlijn voor het EU-ETS dat lidstaten verplicht zijn tot effectieve handhaving. Deze Richtlijn sluit aan bij de bewoordingen uit het voornoemde Griekse Maïs-arrest, waarmee doeltreffende, proportionele en afschrikkende sancties worden bevolen.[173] Nederlandse strafrechters nemen de bewoordingen uit dat arrest ook weleens mee om hun strafmaatoverwegingen mee te onderbouwen.[174]

Uit het vereiste van artikel 4 lid 3 VEU kan ook volgen dat alleen een strafrechtelijke sanctionering recht kan doen aan de overtreding in kwestie.[175] Dit volgt onder meer uit de overwegingen over de naleving van milieuwet- en regelgeving in de preambule van de herziene Richtlijn Milieucriminaliteit: 'Such compliance should be strengthened by the availability of effective, proportionate and dissuasive criminal penalties that correspond to the gravity of the offences and can convey more social disapproval than the use of administrative penalties. Complementarity of criminal and administrative law is crucial to prevent and deter unlawful conduct that damages the environment.'[176] Ook in gevallen waarin het bestuursrecht en strafrecht tot gelijke straffen kunnen leiden, kan strafrechtelijke handhaving volgens de secretaris-generaal van de Europese Commissie in bepaalde gevallen de voorkeur genieten. Volgens de secretaris-generaal komt dit onder meer door het afschrikwekkende effect van de inzet van het strafrecht en de morele afkeuring die door middel van het rechtsgebied kan worden uitgesproken.[177] Uit deze overwegingen volgt dat lidstaten verplicht zijn om daadkrachtig te handhaven als overtredingen plaatsvinden van regels die van de Europese Unie afkomstig zijn. Ook het strafrecht moet binnen die handhaving een rol toebedeeld krijgen. De tekortkomingen in de handhaving van het Nederlandse milieurecht zijn daarom mogelijk niet alleen onwenselijk, maar zouden ook wederrechtelijk kunnen zijn. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken van inbreukprocedures of andere gerechtelijke stappen om effectievere handhaving af te dwingen.

5.2.5 Afrondende beschouwingen

De Nederlandse rechtsorde kent tal van wetten en regels die zijn bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Dit zijn normen die door de overheid worden

172 Geelhoed 2013, p. 165.
173 Art. 16 Richtlijn 2003/87.
174 Zie bijv. Rb. Oost-Brabant 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:306 en Rb. Limburg 18 februari 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:1484.
175 Zie verder Geelhoed 2013, p. 165.
176 Preambule 4 van Richtlijn 2024/1203. Zie ook preambule 3 van Richtlijn 2008/99.
177 Zie EC SEC(2007)160, waarin de secretaris-generaal van de EC stelt: 'Criminal law has a much stronger deterrent effect because of the moral disapproval that is connected to it and the inclusion of judgments in criminal records.'

opgelegd ten aanzien van bepaalde sectoren en activiteiten. Veel van deze normen kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het merendeel van de wet- en regelgeving met betrekking tot het EU-ETS, typegoedkeuring voor voertuigen en energie-efficiëntie van gebouwen. Deze normen stammen uit het bestuursrecht, maar kunnen ook strafrechtelijk worden gehandhaafd doordat zij in de WED als economisch delict zijn aangemerkt. Uit deze paragraaf bleek dat overtredingen van dit soort normensets vaak ook tot handhaving via het commune strafrecht kunnen leiden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer sprake is van valsheid in geschrift, oplichting of witwassen. De klimaatstrafrechtpraktijk kent dan ook zowel voorbeelden van bijzonderstrafrechtelijke handhaving, zoals in het voornoemde geval van wederrechtelijke verkoop van F-gassen door Chemours, als commuunstrafrechtelijke handhaving, zoals in de zaak waarbij met biotickets werd gefraudeerd. De klimaatnormen in de Nederlandse rechtsorde kunnen dus tot verschillende soorten strafrechtelijke procedures leiden.

Uiteraard behoren niet alle overtredingen van strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen in de praktijk tot strafvervolging te leiden. In de voorgaande subparagrafen werden enkele gezichtspunten geïdentificeerd die kunnen worden gebruikt om een keuze te maken tussen klimaathandhaving via het bestuurs- of strafrecht. Gespecialiseerde bestuursrechtelijke handhavers zullen in veel gevallen meer kennis hebben van de vaak specialistische en gedetailleerde klimaatwetten en -regels. Tegelijkertijd hebben zij vaak al een (vertrouwens)relatie met de bedrijven die binnen hun besloten context vallen. Dit kan ervoor zorgen dat het Openbaar Ministerie gemakkelijker een onafhankelijke en objectieve rol kan innemen ten opzichte van een overtreder. Daarnaast ligt strafrechtelijke handhaving voor de hand in gevallen van ernstige overtredingen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van fraude of van een grote mate van wederrechtelijke broeikasgasemissies. Ook zullen overtredingen van het klimaatrecht vaak ernstiger zijn als sprake is van doleus handelen of van een recidiverende overtreder. In die ernstige gevallen kan de expressieve waarde voor het strafrecht worden aangewend, onder meer om normbevestiging te bewerkstelligen. Ook kan het in die ernstige gevallen wenselijk zijn om een gevangenisstraf of taakstraf op te leggen, hetgeen niet door middel van het bestuursrecht kan worden bewerkstelligd.

Het Openbaar Ministerie kan door middel van dit soort strafzaken aan een bredere groep rechtssubjecten kenbaar maken dat overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving niet worden getolereerd. Dit kan bijdragen aan normconform handelen ten aanzien van klimaatnormen. Op die manier kan het strafrecht bijdragen aan de gedragsverandering die nodig is om klimaatverandering te mitigeren. Het Openbaar Ministerie kan dit doen door individuele strafzaken aan te brengen, en daarbij een verband te leggen tussen de individuele strafzaak en het grotere doel van normconform klimaatgedrag dat de zaak tracht te bewerkstelligen. In de rechtspraktijk zijn hiervan enkele goede voorbeelden te vinden, hoewel het aantal van dit soort strafrechtelijke klimaatzaken

nog beperkt is. Het Openbaar Ministerie kan ook in algemenere zin over dit soort strafbepalingen en strafrechtelijke onderzoeken naar de buitenwereld communiceren. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door middel van rapporten, zoals tweemaal gebeurde in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. De hoeveelheid communicatie van het Openbaar Ministerie lijkt ook hier laag ten opzichte van de belangrijke rol die wet- en regelgeving is toebedeeld om de dreigende desastreuze gevolgen van klimaatverandering te mitigeren.

Uit de rechtspraktijk en -wetenschap kan moeilijk worden geconcludeerd of het strafrecht zijn mogelijkheden op dit vlak ten volste benut. Uit twee gebieden volgen signalen die een weinig hoopvol beeld schetsen van de insteek en stand van de Nederlandse handhaving van klimaatnormen. Ten eerste lijkt er weinig sprake van samenhang in de handhaving van dit soort normen. Hoewel wet- en regelgeving een belangrijke rol krijgen toebedeeld binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, wordt over de handhaving ervan slechts in beperkte mate gesproken. Als handhavingsautoriteiten vaker ook *in abstracto* zouden communiceren over de mogelijke gevolgen van overtredingen van klimaatwetgeving, dan kan dit ook aan gedragsverandering bijdragen. Aangezien handhavers echter grotendeels gewend zijn om incidentgedreven te werken, en de gevolgen van klimaatverandering zich niet als incident maar voortdurend openbaren, vraagt dit om een proactieve aanpak. Om die reden is het zorgelijk dat er nauwelijks sprake is van beleid ten aanzien van de handhaving van klimaatovertredingen. Daarnaast is het aan te bevelen dat er samenwerkingsafspraken komen tussen het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Emissieautoriteit, aangezien dit bestuursorgaan toezicht houdt op belangrijke klimaatnormen en er prikkels voor en voorbeelden van fraude rondom deze normen bestaan. Dat soort afspraken kunnen eraan bijdragen dat zaken bij het Openbaar Ministerie belanden als zij daar thuishoren.

Dieperink pleitte in haar oratie voor een consistent en samenhangend wetgevingsbeleid op het gebied van klimaatverandering. Zij merkt op dat er verschillende wetgevingstrajecten lopen, 'waartussen geen evident, inhoudelijk verband bestaat of door de wetgever wordt gemaakt'.[178] In aanvulling op zo'n wetgevingsvisie moet worden gepleit voor een consistente en samenhangende handhavingsvisie. Zo'n visie zou op zichzelf kunnen staan, maar logischer is om deze onderdeel te maken van een bredere milieuhandhavingsstrategie. Deze handhavingsvisie zou duidelijk moeten maken wanneer bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt opgetreden. Dit soort afspraken kunnen ook voorzien in afspraken over informatieoverdracht tussen het Openbaar Ministerie en toezichthouders. Het Openbaar Ministerie zal eigenhandig immers niet snel stuiten op overtredingen van het klimaatrecht. De klimaatgevolgen van dit soort overtredingen zijn immers niet met het blote oog zichtbaar en het betreft veelal normen waarvan interpretatie vraagt om specialistische juridische

178 Dieperink 2022, p. 10.

en technische kennis. Zo'n handhavingsvisie geeft het Openbaar Ministerie een betere uitgangspositie om een bijdrage te leveren aan het juridische antwoord op klimaatverandering. Bovendien kunnen dit soort handhavingsafspraken ook op zichzelf naar het bedrijfsleven communiceren dat klimaatwetten en -regels moet worden nageleefd, en daarmee aan gedragsverandering bijdragen.

Duidelijke overheidscommunicatie over handhaving bij klimaatovertredingen zorgt bovendien voor rechtszekerheid. Uit verschillende industrieën en bedrijfsgroepen klinken begrijpelijkerwijs signalen dat de hoeveelheid klimaatregels leidt tot regeldruk en -complexiteit. Koning et al. raden daarom in een onderzoek naar de rol van recht en handhaving in de verduurzaming van logistieke ketens aan om te komen tot 'duidelijke, betrouwbare en toegankelijke informatie' aan ketenpartijen.[179] Nu de hoeveelheid klimaatregelgeving waarschijnlijk verder zal gaan toenemen, zullen dit soort oproepen waarschijnlijk vaker en luider gaan klinken. Het is onder meer aan de overheid om duidelijk te maken aan welke klimaatnormen bepaalde partijen zijn en zullen worden onderworpen. Dit vraagt om een toekomstvisie die aan de maatschappij laat weten welke gedragingen niet langer toelaatbaar zijn en zullen zijn. Binnen zo'n visie moet ook plaats worden ingeruimd voor de wijze waarop naleving van dit soort regels wordt verzekerd. Bedrijven weten dan niet alleen aan welke regels zij zijn onderworpen, maar ook wanneer overtredingen daarvan tot gevolgen van overheidswege kunnen leiden. Dit kan er bovendien aan bijdragen dat willekeur in de handhaving wordt voorkomen. Een visie op toekomstige wetgeving kan grotendeels worden gevonden in de Europese Green Deal en de wetgevingsproducten die daaruit voortkomen. Het zal echter aan de Nederlandse overheid zelf zijn om met een concreet handhavingsbeleid te komen.

Een tweede gebied waarop zich zorgwekkende signalen voordoen ten aanzien van klimaatwet- en -regelgeving is de stand van het toezicht en de handhaving. Er zijn weliswaar nauwelijks specifieke onderzoeken gedaan naar de kwaliteit en de mate van handhaving van klimaatwet- en -regelgeving, maar uit studies over het bredere milieurecht volgt een negatief beeld. Al decennialang komen onderzoekers tot de conclusie dat grote milieuschade ontstaat doordat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland tekortschiet. In tijden van grote ecologische crises, waaronder klimaatverandering, is dit zeer verontrustend. De kans dat een overtreding van het milieurecht leidt tot een sanctie is in de praktijk heel laag. Als al een sanctie volgt uit een handhavingstraject, dan betreft het ook nog eens zeer lage straffen die vaak in geen verhouding staan tot de voordelen die met de overtredingen in kwestie zijn genoten. Deze handhavingsachterstand is te meer opmerkelijk, nu deze milieu- en klimaatnormen grotendeels uit het Europees recht afkomstig zijn en Nederland daarmee verplicht is tot adequate handhaving. De Neder-

179 Koning e.a. 2023, p. 21.

landse overheid heeft in de afgelopen jaren stappen gezet om deze achterstand bij te benen. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze stappen voldoende zijn om de grote Nederlandse handhavingstekorten weg te werken. Als Nederland het potentieel van wet- en regelgeving binnen het juridische antwoord op klimaatverandering wil benutten, dan zijn investeringen in de handhaving op zijn plaats. De conclusie van dit onderzoek gaat daar verder op in.

In dit kader zullen in de komende jaren hoogstwaarschijnlijk vragen gaan spelen over transnationale samenwerking bij het tegengaan van dit soort normovertredingen. Het United Nations Office on Drugs and Crime en het Wereldnatuurfonds roept bijvoorbeeld op tot meer internationale samenwerking om misdrijven in verband met klimaatverandering te bestrijden.[180] Voor Nederland zal dit mogelijk betekenen dat het Europees strafrecht zal worden overwogen om de handhaving van het klimaatrecht kracht bij te zetten. Een aantal van de redenen waarom het Europees strafrecht in het leven is geroepen, zijn goed toepasbaar om een mogelijke inzet ervan binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Zo heeft klimaatverandering evident een grensoverschrijdend karakter. Daarnaast bestaat er op dit moment een prikkel voor lidstaten om niet te streng te handhaven ten opzichte van het eigen bedrijfsleven. Dit kan immers zorgen voor een concurrentienadeel ten opzichte van ondernemingen die in het buitenland zijn gevestigd. Dit zijn overwegingen die vergelijkbaar zijn met redenen die ten grondslag lagen aan processen waarmee het Europees strafrecht werd ingesteld of bevorderd. Dit vraagt op zijn minst om aanvullend onderzoek naar de wenselijkheid van het uitbreiden van het toepassingsbereik van OLAF en het Europees Openbaar Ministerie naar feiten die verband houden met klimaatverandering.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat een coherente handhavingsvisie en een stevige impuls aan de handhaving van het klimaatrecht zijn vereist. Daarmee zou wet- en regelgeving kunnen zorgen voor een grotere mate van de gedragsverandering die zo hoognodig is in de strijd tegen het klimaatprobleem. Het bovenstaande liet tegelijkertijd zien dat klimaatverandering allerminst het enige milieuprobleem is ten aanzien waarvan tekortkomingen in de handhaving bestaan. Er moet daarom worden gewaakt voor iets wat klimaatisme wordt genoemd. Dit houdt in dat de focus in te grote mate bij het klimaatprobleem komt te liggen, waardoor de aandacht voor andere milieuproblemen ondergesneeuwd dreigt te raken. Gegeven de omvang van het klimaatprobleem, en de ogenschijnlijk beperkte aandacht die handhavers eraan geven, is meer aandacht hiervoor echter evident op zijn plaats. Met meer handhaving kan het strafrecht een belangrijker rol spelen om gedragsverandering te bevorderen. Faure concludeerde eens dat het strafrecht een 'bescheiden maar belangrijke rol kan spelen bij de bevordering van duurzaamheid'.[181] Wil het strafrecht ten aanzien van het klimaatprobleem daadwerkelijk een

180 UNODC 2022.
181 Faure 2021, p. 636.

belangrijke rol spelen, dan is er op het terrein van handhaving een aanzienlijke hoeveelheid werk aan de winkel.

Met een impuls aan de handhaving kan het strafrecht komen tot een effectievere rol binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Op die manier kan het rechtsgebied immers bijdragen aan gedragsverandering. Dit is echter slechts een van de redenen waarom het strafrecht moet worden overwogen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Uit de analyse in paragraaf 2.6 bleek dat het strafrecht ook kan worden aangewend vanwege zijn expressieve krachten. Zoals reeds in subparagraaf 4.3.4.3 werd opgemerkt, zijn er enkele bedenkingen te plaatsen bij de expressieve kracht van veroordelingen op basis van de voornoemde abstracte gevaarzettingsdelicten. Een overtreder wordt in dat geval immers niet gestraft voor de klimaatschade die hij veroorzaakt, maar louter voor het niet naleven van een bepaalde klimaatnorm. Uit de analyse in die subparagraaf bleek dat het afdoet aan de expressieve kracht van een veroordeling als deze niet ingaat op de uiteindelijke gevolgen van de gedraging in kwestie. Desalniettemin kan de expressieve kracht van het strafrecht in dit kader worden ingezet. Bij overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatnormen schenden bedrijven immers de verplichtingen die hen worden toebedeeld binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Juist op een belangrijk terrein als klimaatverandering is het afkeurenswaardig als zij hun verplichtingen niet naleven. Een straf kan dan ook een belangrijke rol vervullen om morele afkeuring te communiceren over het niet vervullen van een verplichte bijdrage aan de transitie naar een duurzamere samenleving.

5.3 *GREENWASHING* EN ANDERE VORMEN VAN ONJUISTE KLIMAATINFORMATIE

5.3.1 Inleiding

Het Financieele Dagblad kopte in november 2023 dat reclame het 'nieuwe front' is voor klimaatactivisten.[182] Belangenorganisaties gebruiken steeds vaker de bestaande reclamewet- en regelgeving en andere normen om uitspraken van ondernemingen over hun bedrijfsvoering, producten en diensten te laten toetsen door een rechter of andere autoriteit. Milieuorganisaties publiceren dan ook regelmatig uitvoerige studies naar dergelijke uitlatingen vanuit bepaalde industrieën, waaronder met name de fossiele industrie.[183] Waar het regelgevend kader voor dit soort uitspraken eerder met name uit *soft law* voortkwam, ontstaan er inmiddels steeds vaker harde regels over de wijze waarop communicatie over duurzaamheid mag of moet plaatsvinden. Ook buiten de sferen van reclame staan klimaatuitlatingen van bedrijven juridisch

182 Bresson 2023b.
183 Zie bijv. Greenpeace 2021.

ter discussie. Zo vinden wereldwijd meerdere juridische procedures plaats die draaien om communicatie waarmee fossiele bedrijven het maatschappelijke en politieke klimaatdebat trachten te beïnvloeden. Communicatie over klimaatverandering staat hiermee volop in de belangstelling van wetgevers, rechters, burgers en belangenorganisaties. Voor het bedrijfsleven vormt hun duurzaamheidscommunicatie dan ook een steeds groter juridisch risico.[184]

De wereldwijde juridische procedures op het terrein van *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatuitlatingen vinden op dit moment zelden binnen het domein van het strafrecht plaats, al zijn er enkele strafrechtelijke onderzoeken bekend. In de volgende paragrafen wordt verkend in hoeverre er in het Nederlands strafrecht plaats zou kunnen zijn voor procedures die draaien om de communicatie van bedrijven over het klimaatprobleem. Daarbij wordt acht geslagen op commuunstrafrechtelijke delicten die relevant zijn in het kader van informatieverspreiding, zoals artikel 225 Sr (valsheid in geschrift), 326 Sr (oplichting), 329 Sr (bedrog bij verkoop) en 336 Sr (bedrog met balans en winst- en verliesrekening). Ook wordt aandacht besteed aan informatieverplichtingen die voortkomen uit het bijzonder strafrecht. In deze paragraaf wordt een brede definitie van het begrip klimaatinformatie gehanteerd, dat informatie van ondernemingen over de effecten van hun bedrijfsvoering, producten en diensten op klimaatverandering omvat, maar ook informatie die bedrijven verspreiden over de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering als zodanig. Uit deze definitie volgt dat deze paragraaf zich, evenals de rest van dit hoofdstuk, op mogelijke vormen van aansprakelijkheid van ondernemingen richt.

In het vorige hoofdstuk van dit onderzoek bleek dat bedrijven weliswaar onderwerp kunnen zijn van een Nederlands strafrechtelijk onderzoek, maar dat de strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasemissies op meerdere juridische obstakels stuit. Het lijkt op dit moment niet mogelijk om een geïndividualiseerd causaal verband aan te tonen tussen dergelijke uitstoot en bepaalde klimaatschade. Bovendien zijn duidelijke klimaatregels vereist om tot bestraffing over te gaan, en zijn dat soort regels vaak niet voorhanden. Dat ligt anders als de strafrechtelijke vraag die voorligt niet gaat over broeikasgasuitstoot, maar over communicatie over die uitstoot. Die gevallen stuiten immers niet op de voornoemde causaliteitsmoeilijkheden, aangezien een causaal verband met klimaatschade niet hoeft te worden bewezen. Ook op legaliteitgebied spelen de problemen uit het vorige hoofdstuk in veel mindere mate. Het Wetboek van Strafrecht kent verschillende bepalingen die onder meer zijn bedoeld om de integriteit van informatie te beschermen. De juridische obstakels

184 Zie Franta 2023, waarin de auteur stelt: 'Greenwashing may be one of the greatest emerging legal risks across corporate sectors worldwide. Once a topic of relatively niche concern, the spectre of greenwashing liability continues to grow as more brands seek to portray themselves as climate-friendly and lawyers (and the broader public) get wise to the fact that not all that appears green is what it seems.'

van het strafrechtelijk kwalificeren van broeikasgasuitstoot spelen een beperktere rol bij het kwalificeren van informatievoorziening over die uitstoot. Het is misschien wel daarom dat door een Amerikaanse rechtswetenschapper werd voorspeld dat de eerste strafzaken op het gebied van klimaatverandering waarschijnlijk verband zouden houden met 'misreprestations' door bedrijven.[185]

Uit dit onderzoek op basis van internationale rechtszaken, juridische artikelen, overige wetenschappelijke bronnen en journalistieke publicaties, blijkt dat onjuiste klimaatinformatie grofweg in drie groepen kan worden onderverdeeld. Ten eerste zijn er vormen van onjuiste uitlatingen in reclames die verband houden met klimaatverandering. Het betreft reclame waarin ondernemingen hun bedrijfsvoering, producten of diensten aan consumenten of andere bedrijven aanprijzen als minder schadelijk voor het klimaat dan deze daadwerkelijk zijn. Het gaat daarbij niet om overtredingen van harde wettelijke klimaatnormen; wel zouden dergelijke onjuistheden kunnen worden bestreden door middel van algemene regels op het gebied van reclame en oneerlijke handelspraktijken. Ten tweede zijn er gevallen van schendingen van juridische klimaatinformatieverplichtingen die gelden voor bepaalde bedrijven, goederen en diensten. Verschillende jurisdicties kennen namelijk steeds meer juridische vereisten voor de informatievoorziening van bedrijven over de klimaatimpact van hun activiteiten. De derde categorie betreft uitlatingen van bedrijven om de omvang of ernst van klimaatverandering of de mate van invloed van de mens daarop in twijfel te trekken. Met name ondernemingen uit de fossiele industrie worden regelmatig beticht van informatiecampagnes van deze strekking om klimaatbeleid tegen te houden of te vertragen. Deze drie vormen van onjuiste klimaatinformatie worden in de volgende subparagraaf verder toegelicht en komen vervolgens op meerdere plaatsen in deze paragraaf aan bod.

Zoals dit gehele onderzoek, richten de volgende paragrafen zich primair op klimaatverandering en niet op andere duurzaamheidsproblemen. Communicatie over klimaatverandering hangt vaak echter nauw samen met communicatie over duurzaamheid in bredere zin. Het onderscheid tussen klimaat en duurzaamheid is in veel communicatie van bedrijven diffuus en vaak is niet precies te achterhalen welke van de twee wordt bedoeld. Om die reden zullen de volgende paragrafen ook naar bredere duurzaamheidscommunicatie kijken. Dit onderzoek beperkt zich daarbij echter wel tot ecologische duurzaamheid, en ga niet in op duurzaamheid volgens bredere definities van dat begrip.[186]

De volgende paragrafen richten zich niet op civielrechtelijke afspraken die klimaatgerelateerde beperkingen opleggen ten aanzien van reclames van bepaalde sectoren, goederen of diensten. Dergelijke beperkingen werden in de afgelopen jaren besproken in discussies over de toelaatbaarheid van fossiele

185 Nelson 2022, p. 1 en 19.
186 Zo'n bredere definitie wordt onder meer gehanteerd in de SDGs.

reclames. Amsterdam is wereldwijd een koploper op dit gebied. In de stad zijn in metrostations vanaf 2021 geen reclames meer te zien voor producten of diensten waar fossiele brandstoffen een grote rol bij spelen.[187] Dit verbod is echter gerealiseerd door afspraken in het contract met de exploitant van de digitale reclamezuilen in de stations, JC Decaux. De inhoud van dat contract en de precieze formulering van de afspraken zijn bij mijn weten niet publiekelijk bekend.[188] Nu dit soort privaatrechtelijke afspraken sterk afwijken van de publiekrechtelijke normering die onderwerp is van dit hoofdstuk, worden deze afspraken in dit hoofdstuk niet besproken. Daarnaast moet in deze inleiding worden opgemerkt dat er onvermijdelijk enige overlap bestaat tussen de bevindingen in de vorige en de onderhavige paragraaf. Waar bedrijven immers informatieverplichtingen op klimaatterrein overtreden, kan dit in bepaalde gevallen leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van de WED. Aansprakelijkheid op basis van die wet stond centraal in de vorige paragraaf van dit onderzoek. De in die paragraaf besproken Dieselgate-zaak, wordt bijvoorbeeld ook weleens als *greenwashing*-zaak aangemerkt. De autofabrikanten werden in die zaak immers onder meer beschuldigd van of veroordeeld voor het opstellen en gebruiken van onjuiste informatie over de duurzaamheidsprestaties van hun voertuigen.[189]

In de onderstaande paragrafen worden eerst de drie vormen van onjuiste klimaatinformatie verder toegelicht. De verschillende vormen zullen achtereenvolgens worden besproken en daarbij worden enkele voorbeelden gegeven (paragraaf 5.3.2). Vervolgens zal worden ingegaan op aspecten van het niet-strafrechtelijke juridisch kader dat is bedoeld om eenduidige klimaatcommunicatie te bevorderen en dat zou kunnen worden gebruikt om onjuiste klimaatinformatie te beteugelen. Daarbij zal ook kort worden toegelicht op welke niet-strafrechtelijke manieren overheidsorganen en andere autoriteiten op deze gebieden aan toezicht en handhaving doen (paragraaf 5.3.3). Deze informatie is vereist om vervolgens in te gaan op de mogelijke rol van het strafrecht bij het tegengaan van onjuiste klimaatinformatie. Dit onderwerp komt aan bod in paragraaf 5.3.4, waarin uitgangspunten voor de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van de drie vormen van onjuiste klimaatinformatievoorziening worden geanalyseerd. Naast kwalificatievraagstukken zal ook worden stilgestaan bij de vraag in welke gevallen strafrechtelijke handhaving gerechtvaardigd is.

187 Zie bijv. NJCM 2021.
188 Zie verder Brouwer & Van Werven 2023, p. 125-126.
189 Zie bijv. Vyoptil & Verburg 2017.

5.3.2 Drie vormen van greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie

Zoals hiervoor reeds ter sprake kwam, onderscheidt dit onderzoek drie vormen van onjuiste klimaatcommunicatie door ondernemingen, te weten (i) onjuiste informatie in reclames; (ii) onjuiste informatie die een schending van algemene regelgeving of klimaatregelgeving oplevert; en (iii) onjuiste informatie over het bestaan, de oorzaken, de gevolgen en de ernst van klimaatverandering. De eerste twee vormen van onjuiste klimaatcommunicatie overlappen aanzienlijk; beide worden vaak als *greenwashing* aangeduid. Onjuiste duurzaamheidsuitlatingen in reclames schonden vroeger wellicht slechts een algemene norm op het gebied van reclame en handelspraktijken, maar tegenwoordig kan dit steeds vaker bovendien een overtreding opleveren van een norm die in het leven is geroepen met het doel om onjuiste klimaatinformatie te bestrijden. Het verschil tussen deze twee vormen ligt daarmee in het juridische. Waar de eerste categorie van onjuiste communicatie mogelijk slechts algemene normen schendt op het gebied van informatievoorziening, is in het tweede geval sprake van een schending van specifieke normen die zijn bedoeld om juiste informatievoorziening op het gebied van klimaatverandering te bevorderen. Aansprakelijkheid voor de eerste vorm kan louter worden gebaseerd op een algemene juridische norm, waar in de tweede categorie ook sprake kan zijn van een overtreding van een specifieke klimaatwet of -regel.

De eerste vorm van onjuiste klimaatcommunicatie wordt in de praktijk veelal aangeduid als *greenwashing*. Dat is een breed begrip, dat duidt op verschillende vormen van communicatie waarmee een bedrijf zichzelf, zijn producten of diensten als duurzamer presenteert dan deze daadwerkelijk zijn. Het kan daarbij gaan over beweringen dat er sprake zou zijn van een positieve impact, het ontbreken van een negatieve impact of een positievere of minder negatieve impact dan daadwerkelijk het geval is. Als het specifiek klimaatverandering betreft, wordt ook weleens van *climate-washing* gesproken. Verwijten van *greenwashing* zien bijvoorbeeld op het gebruik van termen als biologisch afbreekbaar, duurzaam, ecologisch, ecovriendelijk, energie-efficiënt, gerecycled, groen, klimaatneutraal, klimaatvriendelijk, milieuvriendelijk, natuurvriendelijk en recyclebaar.[190] Dit blijken in de praktijk diffuse begrippen. Een studie van Kirchherr, Reike en Hekkert uit 2017 vond bijvoorbeeld maar liefst 114 definities van het begrip circulaire economie.[191] Ook andere van de voornoemde begrippen kunnen op meerdere manieren worden geduid. Consumenten laten zich echter steeds vaker beïnvloeden door aanprijzingen met dergelijke begrippen. Het aantal merken dat zich met duurzaamheid zegt bezig te houden, neemt dan ook toe.[192] Tal van onderzoeken tonen aan dat bedrijven

190 Voorstel van 31 maart 2022 voor een nieuwe Richtlijn (EU) 2022/0092.
191 Kirchherr, Reike & Hekkert 2017.
192 Roelofs & Filemon 2023, p. 15.

hun duurzaamheidsclaims vaak niet kunnen waarmaken. Uit onderzoek in opdracht van de Europese Commissie blijkt dat maar liefst 42 procent van de groene claims op websites overdreven, onjuist of misleidend is. Bovendien bleek meer dan de helft van de claims die de Europese Commissie liet onderzoeken onvoldoende onderbouwd.[193]

Dit soort onjuistheden zijn vanwege meerdere redenen kwalijk. Onjuiste communicatie over de duurzaamheid van een onderneming, product of dienst kan een consument op het verkeerde been zetten. Kwalijker nog is dat het vertrouwen van consumenten in duurzaamheidsclaims in algemene zin afneemt naarmate bedrijven niet eerlijk zijn. Consumenten kunnen daardoor onverschillig raken ten opzichte van de milieugevolgen van de producten en diensten die zij afnemen.[194] Tot slot leiden oneerlijke claims tot concurrentievervalsing. Bedrijven die daadwerkelijk in de duurzaamheid van hun bedrijfsvoering investeren, kunnen daardoor immers op achterstand raken ten opzichte van bedrijven die dat in mindere mate doen maar wel agressieve duurzaamheidscampagnes voeren.[195] Op deze manieren verstoort *greenwashing* een eerlijke markt en kan het de transitie naar een duurzame economie vertragen. In subparagraaf 5.3.4.2 wordt deze eerste vorm van onjuiste klimaatinformatie vanuit een strafrechtelijk perspectief geanalyseerd.

De tweede vorm van onjuistheden die in deze paragraaf centraal staat, betreft overtredingen van regels die specifiek zijn bedoeld om eerlijke duurzaamheidscommunicatie te bevorderen of harmoniseren. Zoals hiervoor al ter sprake kwam, is er een toename aan regelgeving en regelgevingsprocessen die bedoeld zijn om *greenwashing* tegen te gaan en relevante duurzaamheidstermen van een eenduidige definitie te voorzien. In de Nederlandse rechtsorde zijn met name bepaalde richtlijnen van de Europese Unie van belang, waarvan enkele verderop in dit hoofdstuk aan bod komen. Hiermee wil de Europese Unie tegemoetkomen aan het spanningsveld tussen de diffuse definities van dit soort termen enerzijds en het belang van communicatie over deze onderwerpen voor consumenten en de duurzaamheidstransitie anderzijds. De wet- en regelgeving om definities van duurzaamheidstermen vast te stellen en eenduidige en transparante communicatie over duurzaamheid te bevorderen, zijn opvallend vaak gericht op ondernemingen in de financiële sector. De Minister van Financiën heeft de financiële markten dan ook weleens als 'vliegwiel voor verduurzaming' aangeduid.[196] In de volgende subparagrafen om die reden uitdrukkelijk aandacht aan dit soort wet- en regelgeving worden besteed. De Europese Unie heeft in maart 2018 een Actieplan Duurzame Groei Financieren gepubliceerd. Dit plan heeft het volgende doel:

193 EC 2021.
194 Sijmons 2020, p. 65.
195 Roelofs & Filemon 2023, p. 16.
196 Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de Minister van Financiën van 7 juni 2022, kenmerk 2022-0000153187, p. 3.

> 'Omdat we steeds vaker geconfronteerd worden met de rampzalige en onvoorspelbare gevolgen van de klimaatverandering en uitputting van hulpbronnen, zijn dringende maatregelen nodig om het overheidsbeleid aan deze nieuwe realiteit aan te passen. Het financiële stelsel speelt hierbij een sleutelrol. Dat stelsel wordt hervormd om de lessen van de financiële crisis te verwerken en kan in deze context een deel van de oplossing zijn om te evolueren in de richting van een groenere en duurzamere economie. Om particulier kapitaal naar duurzamere investeringen te heroriënteren, moet een grootscheepse omschakeling worden gemaakt in de wijze waarop het financiële stelsel functioneert. Dit is noodzakelijk als de EU meer duurzame economische groei wil ontwikkelen, de stabiliteit van het financiële stelsel wil garanderen en meer transparantie en langetermijndenken in de economie wil stimuleren.'[197]

Als onderdeel van dit plan zijn meerdere richtlijnen tot stand gekomen die zijn bedoeld om financiële instellingen meer te laten communiceren over duurzaamheid en eenduidige definities in dat kader in het leven te roepen. De bestuursvoorzitter van de AFM zei in 2021 over duurzame beleggingen: 'We weten dat mensen bereid zijn met minder rendement genoegen te nemen als de categorie waarin ze beleggen groen is. Het is dan belangrijk om vast te stellen dat zo'n belegging ook werkelijk groen is.'[198] Tegelijkertijd ontbraken relevante definities op dit vlak in veel gevallen. Hoogleraar duurzaam bankieren Scholtens komt tot zo'n conclusie: 'Ik zeg weleens gekscherend dat er minstens vijftig tinten groen zijn in beleggersland'. Hij vervolgt: 'Iedereen verzamelt zijn eigen data en gooit daar een expert-sausje overheen dat het verschil moet maken. Maar het zegt allemaal weinig. Specifieke duurzaamheidsprestaties maken geen onderdeel uit van de bestaande ratingsystemen.'[199] De AFM publiceerde in juni 2020 een *position paper* over duurzaamheid. Daarin omschrijft de toezichthouder risico's die centraal staan in het toezicht op duurzaamheid. Het is veelzeggend dat drie van de vier omschreven risico's te maken hebben met informatievoorziening, namelijk 'gebrek aan informatie', 'informatie is niet betrouwbaar, gestandaardiseerd en vergelijkbaar' en 'greenwashing'.[200] Een aantal van de richtlijnen die zijn bedoeld om dergelijke risico's te ondervangen, worden verderop in dit hoofdstuk besproken. De strafrechtelijke analyse van deze tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie volgt in subparagraaf 5.3.4.3.

---

197 COM/2018/097. Het grote belang van het bijsturen van de financiële markten naar een duurzamere samenleving volgt ook uit het Akkoord van Parijs. Art. 2 lid 1 sub c van dat akkoord stelt dat landen moeten doen aan '[m]aking finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development'. Dit is een van de eerste bepalingen uit het Akkoord van Parijs, dat wordt genoemd net na het welbekende doel van maximaal 1,5 graden Celsius opwarming en een afspraak tot klimaatadaptatie.

198 Kalse & Beunderman 2021. Zie ook Molijn 2021.

199 Kalse 2019.

200 AFM 2020.

Deze tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie vertoont een aanzienlijke overlap met de eerste vorm die in deze subparagraaf aan bod kwam. Het verschil tussen beide is dat de eerste onjuistheden louter tot schendingen van algemene voorschriften kunnen leiden, terwijl in het tweede geval sprake is van overtredingen van specifieke klimaat- of duurzaamheidsnormen. De derde vorm van onjuiste klimaatinformatie die in dit hoofdstuk wordt behandeld, vertoont verschillen met de voornoemde vormen. Deze derde vorm betreft namelijk oneerlijke informatie over klimaatverandering als zodanig. Hierin zijn grofweg twee soorten te onderscheiden. De eerste vorm – die onderdeel uitmaakt van de reikwijdte van dit onderzoek – betreft onjuiste klimaatinformatie die wordt verspreid door bedrijven om de omvang of ernst van klimaatverandering of de mate van invloed van de mens daarop in twijfel te trekken. Uit verschillende wetenschappelijke studies blijkt dat de externe communicatie van met name bedrijven uit de fossiele sector niet overeenkwam met hun interne wetenschap over de oorzaken en ernst van klimaatverandering.[201] Ook meerdere rechtswetenschappelijke artikelen zetten deze feiten uiteen en voorzien deze van juridische conclusies, die later in dit hoofdstuk worden geanalyseerd.[202] Ook in de criminologie is onderzoek naar deze praktijken gedaan. Duidingen van klimaatverandering vanuit criminologisch perspectief richten zich zelfs veelal grotendeels op dit soort informatiecampagnes van ondernemingen.[203] Tot slot gaan enkele journalistieke en populairwetenschappelijke boeken over dit onderwerp en hebben nieuwsmedia hier in het afgelopen decennium regelmatig over gepubliceerd.[204]

Kortgezegd komen de verwijten in dergelijke studies en publicaties erop neer dat deze bedrijven, of partijen die namens of in opdracht van hen handelden, over veel interne kennis beschikten over de oorzaken, gevolgen en ernst van klimaatverandering, maar dat zij deze kennis naar de buitenwereld verzwegen of bagatelliseerden.[205] In Nederland is de aandacht op dit gebied met name gericht op Shell. Klimaatjournalist Mommers stuitte in 2017 bijvoorbeeld op de interne documentaire Climate of Concern van het fossiele-energiebedrijf uit 1991, waarin het met urgentie waarschuwde voor de gevaren van klimaatverandering. Mommers omschrijft dat oliemaatschappijen als Shell tegelijkertijd naar de buitenwereld twijfel zaaiden over het klimaatprobleem.[206] In verband met dergelijke praktijken worden bedrijven in de fossiele sector vaak vergeleken met de tabaksindustrie, die decennialang de schadelijke gezondheidseffecten van zijn producten verzweeg of bagatelliseerde of zelfs communiceerde dat het consumeren van tabaksproducten bevorderlijk voor

201 Supran & Oreskes 2020. Zie ook Minha 2020, p. 496-498.
202 Tucker 2012, p. 849-850.
203 Kramer 2020.
204 Zie bijv. Rich 2019.
205 Minha 2020, p. 494. Zie ook Milman 2022.
206 Mommers 2017.

de gezondheid was.[207] In subparagraaf 5.3.4.4 wordt dit soort onjuiste klimaatinformatie binnen een strafrechtelijk kader geplaatst. Daarbij worden ook enkele voorbeelden aangehaald om een concreter beeld van deze materie te schetsen. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt in dit kader gesproken over onjuiste klimaatinformatie van bedrijven over klimaatverandering. Het is niet de bedoeling om daarmee te stellen dat alle (fossiele) bedrijven dergelijke informatie hebben verspreid. Uit voornoemde studies en publicaties rijst het beeld dat met name bepaalde bedrijven zich hier schuldig aan hebben gemaakt.

De ernst van deze misleidende uitlatingen is, naast algemene morele bezwaren ten aanzien van het verspreiden van leugenachtige berichten, gelegen in het feit dat desinformatie ervoor zorgt dat onjuiste feiten aan de basis kunnen komen te liggen van maatschappelijke en politieke oordelen. Zodoende ondermijnen dergelijke campagnes maatschappelijke en democratische processen.[208] Bovendien kan desinformatie in deze gevallen leiden tot een vertraging van de reactie op klimaatverandering. Deze vertraging is wetenschappelijk moeilijk aan te tonen, maar wordt door onderzoekers en auteurs verwacht. Mahowald, een klimaatwetenschapper van Cornell University, stelt bijvoorbeeld in The Guardian over desinformatiecampagnes van ExxonMobil: 'It is very unfortunate that the company not only did not heed the implied risks from this information, but rather chose to endorse non-scientific ideas instead to delay action, likely in an effort to make more money.'[209] Zij stelt dat dit soort campagnes grote gevolgen hebben gehad, omdat eerdere mitigatiemaatregelen grote klimaatrampen hadden kunnen voorkomen. Zij licht dit als volgt toe: 'If we include impacts from air pollution and climate change, their actions likely impacted thousands to millions of people adversely.'[210] In 2002 verscheen een artikel in Climate Policy waarin de auteurs op basis van verschillende nieuwsberichten en uitlatingen van ExxonMobil concluderen dat het bedrijf er in is geslaagd om de duurzaamheidstransitie door middel van het verspreiden van onjuiste informatie te vertragen.[211] Waar dit soort uitlatingen vertraging trachten te veroorzaken, is snelheid in deze transitie nu juist van cruciaal belang. Zoals in paragraaf 2.2 werd omschreven, blijven broeikasgassen geruime tijd in de atmosfeer nadat zij zijn uitgestoten, waardoor er nog slechts een beperkt *carbon budget* beschikbaar is en een snelle transitie noodzakelijk is.[212] De voormalige voorzitter van Greenpeace USA noemde dit soort desinformatiecampagnes dan ook 'one of the great crimes of our era'.[213]

207 Mandel & Ehrlich 2017, p. 46.
208 Lestrade & Kouwenberg 2022.
209 Milman 2023.
210 Milman 2023.
211 Van den Hove, Le Menestrel & De Bettignies 2002.
212 Zie verder Kramer 2020 en Supran & Oreskes 2020.
213 Hertsgaard 2012, p. 265.

De tweede soort die kan worden onderscheiden in deze derde vorm van onjuiste klimaatuitlatingen is desinformatie die wordt verspreid door of namens andere partijen dan commerciële ondernemingen. Dergelijke berichtgeving wordt veelal aangeduid als klimaatontkenning, hoewel bepaalde praktijken van bedrijven uit de fossiele industrie ook als zodanig kunnen worden gekwalificeerd.[214] Met name op *social media* gaat veel desinformatie over klimaatverandering en andere onderwerpen rond, waardoor iets ontstaat dat door Heijne een 'feitenruis' wordt genoemd.[215] Aangezien dit hoofdstuk zich op ondernemingen richt, vallen dit soort uitlatingen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Over de juridische kwalificatie van desinformatie is echter reeds van alles gepubliceerd, met name in het kader van informatievoorziening over COVID-19.[216]

5.3.3 Wet- en regelgeving tegen greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie

5.3.3.1 Inleiding

Verschillende personen en organisaties constateerden geruime tijd dat een duidelijk regelgevend kader voor duurzaamheidclaims ontbrak, zoals bleek uit de citaten van de bestuursvoorzitter van de AFM en Scholtens in de vorige subparagraaf. Ook Terryn kwam in 2021 tot een dergelijke conclusie over claims van ecologische duurzaamheid: 'De huidige algemene normen inzake oneerlijke handelspraktijken laten te veel ruimte voor interpretatie in een materie die bijzonder complex is.'[217] Om deze leemte in de wet- en regelgeving op te vullen, is de afgelopen jaren een trend ontstaan waarin ten eerste juridische definities worden vastgesteld voor termen die verband houden met duurzaamheid en ten tweede rapportageverplichtingen over duurzaamheid worden vastgesteld. Waar communicatie over duurzaamheid eerst dan ook veelal uit marketingoverwegingen voortkwam, zijn er inmiddels steeds vaker harde regels die bedrijven daartoe verplichten.[218] Deze is vaak onderdeel van wetgeving die bedrijven verplicht om gepaste zorgvuldigheid, oftewel *due diligence*, op het gebied van mensenrechten en duurzaamheid te betrachten binnen hun keten. Ook dit soort *due diligence*-verplichtingen kwamen eerst voornamelijk voort uit *soft law*, zoals de Guiding Principles on Business and Human Rights van de Verenigde Naties. Alhoewel deze *soft laws* niet rechtstreeks afdwingbaar zijn, konden zij wel worden gebruikt bij de invulling van

214 Zie Jacques 2012 voor een verkenning van die term.
215 Heijne 2020.
216 *Kamerstukken II* 2019/20, 30821, nr. 112, p. 6.
217 Terryn 2021, p. 256.
218 Engelhard 2023, p. 1465.

wettelijke plichten.[219] Inmiddels ontstaan ook op het terrein van *due diligence* steeds meer afdwingbare verplichtingen. De CSDDD, die in subparagraaf 2.3.3.3 werd omschreven, zal bijvoorbeeld tot dat soort verplichtingen leiden.

De onderstaande subparagrafen geven twee voorbeelden van wetgeving die onder meer wordt gebruikt om te definiëren wat duurzaam is en hoe bedrijven daarover mogen of moeten communiceren. Daarnaast wordt besproken welke organen betrokken zijn bij het toezicht op en de handhaving van deze regels. Het doel van dit overzicht van niet-strafrechtelijke wetten in dit strafrechtelijke onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt verderop onderzocht in hoeverre overtredingen van deze wet- en regelgeving als strafbaar feit kwalificeren. Daarmee zouden zij immers kunnen worden aangemerkt als een strafbare gedraging die valt onder de tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie die in dit hoofdstuk wordt onderscheiden. Ten tweede laat het onderstaande overzicht zien dat strafrechtelijke handhaving allerminst de enige mogelijkheid is om een juridisch antwoord te formuleren ten aanzien van onjuiste klimaatinformatie. Door het onderstaande overzicht kan later in dit hoofdstuk worden onderzocht hoe strafrechtelijke handhaving zich ten opzichte van deze niet-strafrechtelijke vormen daarvan kan verhouden. Dit overzicht is dus primair bedoeld om later in dit hoofdstuk de strafrechtelijke mogelijkheden te verkennen en heeft niet als doel om uitputtend te zijn. De regelgevende kaders die worden besproken zijn achtereenvolgens de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Reclame Code. In dit kader zijn ook de SFDR, Taxonomieverordening, CSRD en CSDDD van belang. Deze wetten zijn echter in subparagrafen 2.3.3.2 en 2.3.3.3 al behandeld.

5.3.3.2 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken

Op het gebied van oneerlijke reclame heeft de Europese Unie de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken aangenomen. Deze richtlijn is onderdeel van de New Consumer Agenda van de Europese Commissie, die tot doel heeft om consumenten eerlijker te informeren. Ook de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken heeft als doel om consumenten te beschermen. De Europese Green Deal besteedt ook aandacht aan eerlijke informatie voor consumenten en het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken, maar richt zich daarbij met name op duurzaamheid.[220] De Europese Commissie heeft specifieke richtsnoeren op het gebied van duurzaamheid voor de tenuitvoerlegging van de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken uitgebracht.[221] Op basis van deze richtsnoeren moet op specifieke, duidelijke, correcte en ondubbelzinnige wijze worden gecommuniceerd over duurzaamheid. Dergelijke claims moeten bovendien

219 Zie bijv. Biesmans 2021.
220 Zie verder Terryn 2021, p. 257.
221 SWD(2016)163.

met bewijs worden gestaafd.[222] In de afgelopen jaren werkte de Europese Unie daarnaast aan wetgevingsinstrumenten om deze handelspraktijkenwetgeving op duurzaamheidsgebied te amenderen. In februari 2024 nam de Europese Unie bijvoorbeeld de Consumer Empowerment Directive aan. Deze is onder meer bedoeld om de positie van de consument te beschermen door betere informatie te verschaffen over de groene transitie en duurzame producten.[223] Daarnaast is de Europese Unie bezig met de Green Claims Directive, die onder meer minimumvereisten bevat voor het onderbouwen van milieuclaims.[224] Deze is vooralsnog niet door de Europese Unie aangenomen.

De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken is geïmplementeerd in afdeling 6.3.3A en 6.3.4 BW. Artikel 6:193b BW verbiedt handelaren om oneerlijke handelspraktijken te verrichten. Daarvan is onder meer sprake als het vermogen van de gemiddelde consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar is beperkt of kan worden beperkt, waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen.[225] De ACM is op grond van artikel 2.2 Wet handhaving consumentenbescherming belast met het toezicht op de naleving van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, tenzij het betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit. In die gevallen is de AFM de bevoegde autoriteit.[226] De ACM houdt zich in de praktijk uitgesproken bezig met handhaving op dit gebied, en besteedt daarbij ook uitdrukkelijk aandacht aan oneerlijke handelspraktijken die verband houden met duurzaamheid. Zo publiceerde de ACM in januari 2021 de eerste versie van haar Leidraad duurzaamheidsclaims. Deze leidraad is bedoeld om bedrijven te helpen bij het formuleren van duurzaamheidsclaims en misleiding van consumenten te voorkomen. In juni 2023 verscheen een tweede versie van het document.[227] Ook de AFM heeft een dergelijke leidraad aangenomen.[228] De ACM benaderde begin 2021 bedrijven uit specifieke industrieën met een verhoogd risico voor oneerlijke handelspraktijken op duurzaamheidsgebied. Zo stelde de ACM in een brief aan kledingbedrijven van april 2021: 'Handelaren moeten ervoor zorgen dat consumenten een correcte en complete indruk van het aangeboden product of dienst krijgen. Consumenten mogen niet kunnen worden misleid om aankopen te doen door ontbrekende informatie of informatie die op onjuiste wijze wordt gepresenteerd, zodat consumenten deze gemakkelijk over het hoofd kunnen zien. Handelaren moeten hun duurzaamheidsclaims daarom op duidelijke, concrete, correcte en ondubbelzinnige wijze presenteren om ervoor

222 Zie verder Verbruggen 2021, p. 187.
223 Richtlijn (EU) 2024/825. Zie verder Roelofs & Filemon 2023.
224 Voorstel van 22 maart 2023 voor een nieuwe Richtlijn (EU) 2023/0085. Zie verder Roelofs & Filemon 2023.
225 Zie verder Hamster 2022, par. 1.1.
226 Art. 3.1 lid 1 Wet handhaving consumentenbescherming.
227 ACM 2023a.
228 AFM 2023.

te zorgen dat consumenten niet worden misleid.'[229] Ook bedrijven in de energie- en zuivelsector werden in die periode door de ACM in dit kader benaderd.[230] In augustus 2023 gaf de ACM aan dat het onderzoek wilde gaan doen in de vervoerssector.[231]

De activiteiten van de ACM reiken echter verder dan dit soort brieven en aankondigingen. In oktober 2022 werd bekend dat Vattenfall en Greenchoice de ACM hadden toegezegd bepaalde duurzaamheidsclaims op hun websites aan te passen of niet meer te gebruiken. Daarnaast doneerden de twee bedrijven respectievelijk EUR 950.000 en EUR 450.000 aan goede doelen ter compensatie van onduidelijke en onvoldoende onderbouwde duurzaamheidsclaims. Daardoor legde de ACM geen sanctie op. Het persbericht van de ACM hierover stelde dat de toezichthouder een onderzoek naar misleidende duurzaamheidsclaims in de energiesector had verricht. Na verloop van tijd had het onderzoek zich op Vattenfall en Greenchoice gericht, omdat deze bedrijven 'zichzelf duurzaam neerzetten door vergelijkingen te gebruiken. Het was echter niet duidelijk op basis waarvan de vergelijking werd gemaakt en met wie of wat vergeleken werd.'[232] Eerder in 2022 deden Decathlon en H&M een soortgelijke toezegging aan de ACM om te stoppen met bepaalde duurzaamheidsclaims en een donatie aan goede doelen te doen. Dit volgde uit het feit dat deze bedrijven 'producten aanbieden met algemene termen zoals 'Ecodesign' en 'Conscious' zonder hierbij direct bij de claim duidelijk het duurzaamheidsvoordeel te benoemen'.[233] Door middel van toezeggingsbesluiten verklaarde de ACM de toezeggingen van deze vier bedrijven bindend. De ACM wordt in de literatuur gezien als voorloper in Europa op het gebied van marktautoriteiten die strijden tegen onjuiste communicatie over duurzaamheid.[234] Ook in 2024 waren misleidende duurzaamheidsclaims een prioriteit van de ACM.[235] De ACM voert dit soort acties ook uit in samenwerking met consumentenorganisaties uit andere Europese landen. Dit gebeurt onder andere door middel van het netwerk dat is ontstaan door de Consumer Protection Cooperation Regulation.[236]

Schendingen van de wet- en regelgeving omtrent oneerlijke handelspraktijken kunnen daarnaast via diverse civielrechtelijke routes worden gehandhaafd.[237] Oneerlijke handelspraktijken kunnen bijvoorbeeld leiden tot een

229 ACM 2021a, p. 8.
230 ACM 2021b.
231 ACM 2023b.
232 ACM 2022a.
233 ACM 2022b. Zie ook ACM 2023c voor een latere actie van de ACM tegen vliegtuigmaatschappij Ryanair.
234 Kuipers, Beetstra & Van Roosmalen 2022.
235 ACM 2024.
236 Verordening (EU) 2017/2394. Voor een voorbeeld van handhaving in dit kader, zie de procedure tegen Zalando als omschreven in EC 2024a.
237 Zie bijv. Vytopil & Verburg 2017, p. 50.

verbod op het doen van verdere misleidende uitlatingen. Ook kan dit onder bepaalde omstandigheden leiden tot een schadevergoeding, of vernietiging en ontbinding van een overeenkomst.[238] In de praktijk worden dergelijke procedures daadwerkelijk gevoerd, en ook specifiek op het gebied van duurzaamheid. Zo vorderde de Stichting ter bevordering van de fossielvrij-beweging, handelend onder de naam Fossielvrij, bij de civiele rechter een verklaring voor recht dat KLM handelt in strijd met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken. De zaak zag onder meer op het gebruik van de slogan 'Fly Responsibly', marketing van 'CO2ZERO'-producten en beweringen van KLM dat zij bijdraagt aan 'een duurzamere toekomst'.[239] Een jurist van ClientEarth, een milieuorganisatie die Fossielvrij steunt in dit proces, stelt: 'Deze zaak bestrijdt de misleidende bewering van KLM en de luchtvaartindustrie dat ze echte klimaatactie nemen, terwijl ze inzetten op groei van de luchtvaart. We moeten de greenwash van de luchtvaartsector aanpakken, want die ondermijnt de wereldwijde inspanningen om de klimaatcrisis aan te pakken.'[240] De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat bepaalde reclame-uitingen van KLM inderdaad misleidend en daarmee onrechtmatig waren.[241] Uit dit onderzoek is niet gebleken van een hoger beroep in deze procedure.

Zoals eerder in deze subparagraaf werd aangegeven, houdt de AFM toezicht op de naleving van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken voor zover het gaat om financiële aangelegenheden. Uit dit onderzoek is niet gebleken van duurzaamheidshandhaving op basis van deze bevoegdheid van de AFM. In het buitenland verrichten financiële toezichthouders al wel dergelijke onderzoeken. De Securities and Exchange Commission, een van de Amerikaanse financiële toezichthouders, legde in 2022 een boete van USD 1,5 miljoen op aan de Amerikaanse zakenbank BNY Mellon. De bank had tussen de zomers van 2018 en 2021 onjuiste informatie verspreid over zogenaamde verantwoorde beleggingen.[242]

5.3.3.3 Reclame Code

De reclamebranche doet sinds 1963 aan zelfregulering via de Stichting Reclame Code. Deze stichting heeft de Reclame Code in het leven geroepen. Deze code bestaat uit een Algemeen Deel en Bijzondere Reclamecodes. In het Algemeen Deel staan de normen waaraan alle reclame-uitingen moeten voldoen, waaronder regels die stellen dat reclame niet misleidend en in strijd met de waarheid mag zijn. De basisregel van de Reclame Code luidt: 'Reclame dient in

238 Zie Hamster 2022, p. 438 voor de juridische twistpunten die waarschijnlijk zouden moeten worden behandeld in zo'n procedure.
239 Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499.
240 Fossielvrij 2023.
241 Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1512.
242 SEC 2022.

overeenstemming te zijn met de wet, de waarheid, de goede smaak en het fatsoen.'[243] De Bijzondere Reclamecodes zien op specifiekere onderwerpen, waarvan de Code voor Duurzaamheidsreclame het meest relevant is voor het onderwerp van dit hoofdstuk. Artikel 3.1 van de Code voor Duurzaamheidsreclame luidt:

> 'Duurzaamheidsclaims moeten op duidelijke, specifieke, juiste en ondubbelzinnige wijze worden gepresenteerd. Duurzaamheidsreclame mag geen mededelingen, afbeeldingen, logo's of andere vormgeving of keurmerken bevatten waardoor de gemiddelde consument, gelet op de totale indruk die de reclame geeft, misleid kan worden over duurzaamheidsaspecten van de aangeprezen producten, of over de bijdrage van de adverteerder aan het handhaven en bevorderen van duurzaamheid in het algemeen, en zo de consument ertoe brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen.'

Klachten over overtredingen van de Reclame Code worden na indiending via een online klachtenformulier behandeld door de Reclame Code Commissie, die telkens bestaat uit vijf personen met verschillende achtergronden, waaronder professionals met ervaring in de reclamewereld. Een van hen is de voorzitter, die wordt aangewezen door de Stichting Reclame Code. Deze voorzitter is een rechter of een andere jurist met rechtsprekende ervaring. Als de Reclame Code Commissie oordeelt dat sprake is van reclame in strijd met de Reclame Code, dan beveelt de Reclame Code Commissie de adverteerder om niet meer op zodanige wijze reclame te maken. De Reclame Code Commissie kan geen boetes of andere sancties opleggen, maar heeft wel degelijk autoriteit. Zo blijkt dat ruim 96 procent van de aanbevelingen van de Reclame Code Commissie wordt opgevolgd.[244] Bovendien zorgen uitspraken van de Reclame Code Commissie voor een vorm van *naming and shaming*. Overtreders van de reclameregels worden in die uitspraken immers publiekelijk ter verantwoording geroepen. Niet zelden leiden de oordelen van de Reclame Code Commissie tot een aanzienlijke mate van media-aandacht.

Inmiddels heeft de Reclame Code Commissie ruimschoots ervaring met klachten die verband houden met duurzaamheid. In één van die zaken oordeelde de Reclame Code Commissie over teksten op de website van Shell die stelden dat het fossiele bedrijf CO_2-gecompenseerd gas verkoopt. De Commissie beoordeelde deze claim op grond van artikel 3.1 en 4 Code voor Duurzaamheidsreclame. De eerste bepaling stelt dat duurzaamheidsclaims op duidelijke, specifieke, juiste en ondubbelzinnige wijze worden gepresenteerd. Volgens de tweede bepaling moeten duurzaamheidsclaims aantoonbaar juist zijn, waarbij de bewijslast op de adverteerder rust en aan het bewijsmateriaal zwaardere eisen worden gesteld naarmate de claim op meer absolute wijze

243 Art. 2 Reclame Code.
244 Vening 2019.

is geformuleerd. De Commissie oordeelt dat de gemiddelde consument zal ervaren dat CO_2-gecompenseerd gas betekent dat het compensatieprogramma van Shell ertoe strekt dat het schadelijke effect van het gebruik van aardgas in de vorm van CO_2-uitstoot volledig ongedaan wordt gemaakt. Deze claim kon Shell bij de Reclame Code Commissie echter onvoldoende onderbouwen. De adverteerder werd aanbevolen om niet meer op een dergelijke wijze reclame te maken, aangezien deze reclames in strijd zijn met artikel 3.1 en 4 Code voor Duurzaamheidsreclame.[245]

Dit is zeker niet de enige duurzaamheidszaak voor de Reclame Code Commissie. Onder meer Arla ('dit product is klimaatneutraal'),[246] Shell ('Wij veranderen voor een schonere toekomst'),[247] Albert Heijn ('klimaatneutrale melk'),[248] en KLM ('be a hero, fly CO2 zero')[249] werden door de Reclame Code Commissie op de vingers getikt vanwege onjuiste duurzaamheidsclaims. Zoals al blijkt uit deze opsomming, draaien veel van deze zaken om reclames van bedrijven waarin zij stellen dat bepaalde goederen of diensten klimaatneutraal of CO_2-neutraal zijn. Dergelijke claims zijn omstreden, met name door de manier waarop uitstoot van deze goederen of diensten doorgaans door de bedrijven wordt gecompenseerd. Vaak gebeurt dit door middel van zogenaamde *carbon offsets* of *carbon credits*. Deze koolstofkredieten kunnen worden aangekocht bij bedrijven die toezeggen om koolstofdioxide uit de lucht te halen, bijvoorbeeld door het planten van bomen en bossen. Een onderzoek van The Guardian, Die Zeit en SourceMaterial uit 2023 toonde aan dat veelal sprake is van wat zij 'phantom credits' of spookkredieten noemen. Maar liefst 90 procent van deze *carbon credits* bleek volgens hen waardeloos te zijn in de strijd tegen klimaatverandering. Sterker nog, het systeem van *carbon credits* bleek zelfs verschillende mensenrechtenrisico's met zich te brengen.[250]

5.3.3.4 Afrondende beschouwingen

De bovenstaande subparagrafen gaven een overzicht van voorbeelden van wet- en regelgeving die zijn bedoeld of kunnen worden gebruik om eerlijke communicatie over duurzaamheid te bevorderen en harmoniseren. De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Reclame Code bieden een algemeen kader waarbinnen plaats is voor specifiekere regels en procedures die op duurzaamheid betrekking hebben. In subparagraaf 2.3.3 werden reeds SFDR, de Taxonomieverordening, CSRD en CSDDD behandeld. Dit zijn andere voorbeelden

245 RCC 9 oktober 2023, 2023/00091.
246 RCC 19 december 2023, 2023/00294. Deze procedure werd namens de klager gevoerd door De Roos, het kantoor waaraan de auteur van dit onderzoek als advocaat verbonden is.
247 CVB 6 maart 2024, 2023/00346. Deze procedure werd namens de klager gevoerd door De Roos, het kantoor waaraan de auteur van dit onderzoek als advocaat verbonden is.
248 RCC 30 juni 2021, 2021/00083.
249 RCC 8 april 2022, 2021/00553.
250 Greenfield 2023.

van wetten die tot doel hebben om communicatie over duurzaamheid te bevorderen en harmoniseren. Waar de SFDR en Taxonomieverordening zich op financiële producten richten, zijn de CSRD en CSDDD bedoeld om allerhande ondernemingen van een bepaalde omvang tot bepaalde communicatie te dwingen over hun duurzaamheidsbeleid. Met deze en andere regels is er in een behoorlijke korte periode een aanzienlijke hoeveelheid wet- en regelgeving ontstaan met betrekking tot duurzaamheidscommunicatie.

Uit de voorgaande analyse bleek dat de naleving van deze wetten en regelgeving door verschillende instanties in de gaten wordt gehouden. De ACM ziet toe op de naleving van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, voor zover het niet-financiële ondernemingen betreft. Dit heeft in de praktijk al tot onderzoeken geleid, die resulteerden in toezeggingsbesluiten en persberichten over onder meer duurzaamheidspraktijken van Decathlon, H&M, Greenchoice en Vattenfall. De AFM houdt zich bezig met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, voor zover het financiële ondernemingen betreft. Daarnaast is de AFM de aangewezen toezichthouder voor de SFDR, de Taxonomieverordening en de CSRD. Daarbij valt op dat zowel de wetgever als de AFM zelf vooralsnog terughoudend lijken voor wat betreft de handhaving van deze regels. De AFM is voornemens om met betrekking tot SFDR en de Taxonomieverordening bedrijven eerst op weg te helpen in deze complexe nieuwe wetgeving. Harde handhaving ligt volgens de bestuursvoorzitter van de AFM vooralsnog niet voor de hand (zie verder subparagraaf 2.3.3.2).[251] Naast deze vormen van publiekrechtelijke handhaving, is onder bepaalde omstandigheden ook privaatrechtelijke handhaving van deze wetgeving mogelijk. De AFM is voor toezicht op en handhaving van de CSRD zelfs aangewezen op het privaatrecht, aangezien geen bestuursrechtelijk handhavingskader ter beschikking wordt gesteld. Overtredingen van de CSRD kunnen naar verwachting onder bepaalde omstandigheden wel tot strafrechtelijke handhaving leiden, zoals verderop in dit hoofdstuk zal worden besproken. Het wetsvoorstel ter implementatie van de CSDDD voorziet daarentegen niet in mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving, maar kent juist wel bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden toe aan de toezichthouder.

In deze paragraaf worden drie vormen van onjuiste klimaatinformatie onderscheiden. Ten eerste zijn er reclames die onjuiste informatie verschaffen die verband houdt met klimaatverandering. Voor de juridische sanctionering van dergelijke onjuistheden, komen met name de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Reclame Code in beeld. Dit zijn algemene juridische kaders die ook op duurzaamheidsterrein kunnen worden toegepast. In de praktijk leidt deze regelgeving al daadwerkelijk tot handhaving van oneerlijke klimaatuitlatingen in reclames. De tweede vorm die in dit hoofdstuk worden onderscheiden, zijn schendingen van specifieke wetten die met het oog op duurzaamheidstransities in het leven zijn geroepen. Van de in dit onderzoek behandelde

251 Kalse & Beunderman 2021.

wetten en regels, zijn in dit kader met name de SFDR en Taxonomieverordening van belang. Naast deze wetgeving, heeft de Europese Unie onder meer de CSDDD en de CSRD in het leven geroepen. Ook deze wetten verplichten tot bepaalde communicatie op duurzaamheidsterrein. Hoewel vooralsnog geen handhaving in Nederland lijkt plaats te vinden, zouden de ACM en AFM tot handhaving kunnen overgaan als bedrijven bijvoorbeeld onterecht stellen aan bepaalde Europese duurzaamheidsnormen te voldoen. Het bestrijden van de derde vorm van onjuiste klimaatinformatie, namelijk onjuiste berichten van bedrijven om de omvang of ernst van klimaatverandering of de mate van invloed van de mens daarop in twijfel te trekken, lijkt geen doel van de bovengenoemde wetten en regels.

Deze verschillende wetten, regels en loketten bieden een kader waarmee en ten opzichte waarvan het strafrecht kan opereren. Welke rol het strafrecht precies kan spelen, wordt in de volgende subparagrafen geanalyseerd. Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de drie zojuist genoemde vormen van onjuiste klimaatinformatie.

5.3.4 Rol van het strafrecht bij greenwashing en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie

5.3.4.1 Inleiding

De voorgaande subparagrafen en subparagrafen 2.3.3.2 en 2.3.3.3 bevatten een overzicht van enkele belangrijke aspecten van het regelgevend kader dat kan worden gebruikt om eenduidige klimaatcommunicatie te bevorderen. Mede op basis daarvan zal in de volgende subparagrafen de rol van het strafrecht worden verkend bij het tegengaan van onjuiste klimaatinformatie. Daarbij zullen de drie vormen van onjuiste klimaatinformatie één voor één worden behandeld. Dit betekent dat eerst wordt ingegaan op onjuiste klimaatuitlatingen zonder dat deze specifieke klimaatwetten en -regels overtreden, waarbij het met name om uitlatingen in reclames gaat (subparagraaf 5.3.4.2). Vervolgens worden gevallen besproken waarin bepaalde goederen, diensten of bedrijfsprocessen onjuist juridisch wordt gekwalificeerd (subparagraaf 5.3.4.3). Tot slot komen gevallen ter sprake waarin ondernemingen onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig verspreiden of laten verspreiden (subparagraaf 5.3.4.4). Zoals in de inleiding van deze paragraaf werd aangegeven, worden weliswaar bepaalde feiten, verdenkingen en procedures ten aanzien van onjuiste klimaatinformatie behandeld, maar is het niet de bedoeling om een juridisch oordeel te vellen over specifieke kwesties. Het doel van deze paragraaf is om te komen tot gezichtspunten die waarschijnlijk een rol zullen spelen in het kader van een strafrechtelijke aanpak van onjuiste klimaatinformatie.

5.3.4.2 *Strafbare onjuiste klimaatuitlatingen in reclame*

5.3.4.2.1 *Inleiding*

De eerste vorm van onjuiste klimaatinformatie die in dit hoofdstuk wordt behandeld, is onjuiste klimaatuitlatingen in reclames van bedrijven. Uit de vorige subparagrafen volgde dat met name de ACM en de Reclame Code Commissie zich actief met dit onderwerp bezighouden. Zij doen dit respectievelijk op grond van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, een wetgevingsproduct van de Europese Unie, en de Reclame Code, die binnen de reclameindustrie is overeengekomen. Beide organen hebben uitspraken gedaan die zien op *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatuitlatingen. Dit roept in het kader van dit onderzoek de vraag op of dergelijke uitspraken ook in het strafrecht zouden kunnen plaatsvinden. De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken verplicht niet tot strafrechtelijke remedies. Overtredingen van deze richtlijn of van de bepalingen ter implementatie daarvan in boek 6 van het Burgerlijk Wetboek zijn ook niet als strafbaar feit aangemerkt in de WED.[252] Ook overtredingen van de Reclame Code zijn niet strafrechtelijk gesanctioneerd. Nu dit een vorm van private zelfregulering door de reclame-industrie betreft, ligt een publiekrechtelijke handhaving ervan ook niet voor de hand. Desalniettemin kunnen soortgelijke gedragingen onder bepaalde omstandigheden wel tot strafrechtelijke handhaving leiden. Dit wordt in de volgende subparagrafen uitgelegd, waarbij eerst aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie in geval van oneerlijke handelspraktijken.

5.3.4.2.2 *Samenwerking tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie*

Hoewel overtredingen van wet- en regelgeving omtrent oneerlijke handelspraktijken niet direct strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, is het strafrecht in dit verband relevant. Het soort oneerlijkheden dat door middel van deze wet- en regelgeving wordt gesanctioneerd, kan onder bepaalde omstandigheden namelijk ook als strafbaar feit worden aangemerkt. Dit zou dan echter niet gebeuren op basis van een strafrechtelijke handhaving van deze wet- en regelgeving zelf, maar door strafvervolging op grond van algemene commune delicten. Nu dit soort handhaving zowel bestuurs- als strafrechtelijk kan plaatsvinden, zijn afspraken tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie vereist. Dergelijke afspraken geven enige introductie aan de materie die hier centraal staat, en vormen een overgang tussen de bestuursrechtelijke onderwerpen die hiervoor aan de orde kwamen en de strafrechtelijke analyse die hierna volgt. Daarom worden deze afspraken als eerste behandeld in deze subparagraaf. Bij wijzigingen van de Wet handhaving consumentenbescherming in 2019 heeft de wetgever oog gehad voor de verhouding tussen de bestuursrech-

252 Deze richtlijn en bepalingen zouden in sommige gevallen wel een rol kunnen spelen bij de interpretatie van open normen in het strafrecht.

telijke en strafrechtelijke handhaving van onjuist- en valsheden in handelspraktijken. Deze wet is onder meer bedoeld ter implementatie van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, en de memorie van toelichting bij deze wijzigingen stelt:

> 'Hoewel overtredingen van de consumentenregelgeving als zodanig niet als commuun of economisch delict strafbaar zijn gesteld, kan een gedraging die een overtreding van consumentenregelgeving oplevert, onder omstandigheden ook een strafbaar feit op grond van het Wetboek van Strafrecht opleveren, bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of bedrog door de verkoper (artikel 329 van het Wetboek van Strafrecht), of internetoplichting (nieuw artikel 326d van het Wetboek van Strafrecht).'[253]

In deze memorie van toelichting zijn ook aanknopingspunten voor bestuursorganen te vinden over wanneer zij een dossier aan het Openbaar Ministerie behoren voor te leggen:

> 'Als een gedraging zowel een inbreuk op het bestuursrechtelijk te handhaven consumentenrecht als een strafbaar feit oplevert, is het uitgangspunt dat dit strafbare feit een ernstiger misdraging betekent, dat dus strafrechtelijke handhaving geboden is, en dat het dan in de eerste plaats aan de Officier van Justitie is om te beoordelen of strafrechtelijke handhaving in dat geval aangewezen is. Om die reden is in artikel 5:44, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geregeld dat de desbetreffende gedraging aan de Officier van Justitie wordt voorgelegd. Deze kan alsdan ook bepalen dat de overtreding zich in dat geval leent voor bestuursrechtelijke handhaving.'[254]

Artikel 2.19 lid 6 Wet handhaving consumentenbescherming, die is vervallen per 1 juli 2009, verplichtte de Consumentenautoriteit, de voorloper van de ACM, om een zaak aan de officier van justitie voor te leggen indien deze als strafbaar feit kwalificeerde. In plaats daarvan geldt inmiddels de algemene

---

253 *Kamerstukken II* 2018/19, 35251, nr. 3, p. 12. Zie ook een voorloper van deze MvT, *Kamerstukken II* 2006/07, 30928, nr. 3, p. 9, waarin staat: 'Er zit onmiskenbaar een overlap tussen het verbod op oneerlijke handels- praktijken en commune delicten uit het strafrecht zoals valsheid in geschrifte, bedrog door de verkoper en mishandeling. De Whc voorziet in een wisselwerking tussen Consumentenautoriteit en officier van justitie zoals die ook is opgenomen in de Vierde tranche van de Awb. Als een overtreding tevens een strafbaar feit oplevert, legt de Consumentenautoriteit deze voor aan het Openbaar Ministerie (artikel 2.19 Whc).' Een nog eerdere variant, *Kamerstukken II* 2005/06, 30411, nr. 3, p. 37-38, stelde: 'Er zal onmiskenbaar een verband komen te bestaan tussen de bestuursrechtelijke handhaving van het consumentenrecht en commune delicten uit het strafrecht zoals valsheid in geschrifte en bedrog door de verkoper (artikel 329 Wetboek van Strafrecht). Een overtreding waartegen de Consumentenautoriteit op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming zal kunnen optreden, zal in bepaalde gevallen ook een strafbaar feit op grond van het Wetboek van Strafrecht kunnen opleveren.'

254 *Kamerstukken II* 2018/19, 35251, nr. 3, p. 12.

regeling van artikel 5:44 Awb, die stelt over gevallen waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd: 'Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien.' Artikel 2.19 lid 6 Wet handhaving consumentenbescherming stelde dat over dit onderwerp verdere afspraken moesten worden gemaakt in een samenwerkingsprotocol tussen de Consumentenautoriteit en het College van Procureurs-Generaal. Dit protocol is ook daadwerkelijk tot stand gekomen.[255] Inmiddels geldt een samenwerkingsprotocol tussen de ACM, het Openbaar Ministerie en de FIOD, dat onder meer is bedoeld om uitvoering te geven aan artikel 5:44 Awb.[256] Er vindt in beginsel een keer per jaar, en voor zover nodig *ad hoc*, selectieoverleg plaats tussen deze overheidsorganen.[257] Dit overleg heeft tot doel om relevante informatie bijeen te brengen en te bespreken over zaken waarin sprake is of kan zijn van samenloop, en om zaken te bespreken waarin nadere afspraken zijn gemaakt over een specifieke aanpak of afdoening.[258] Nadat in het selectieoverleg door het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie is besloten om de aangemelde zaak strafrechtelijk te vervolgen, zal de ACM alle voor de zaak relevante gegevens doen toekomen aan het Functioneel Parket of de FIOD.[259] Volgens officier van justitie en hoogleraar De Meijer is hier sprake van een nauwe samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de ACM.[260]

5.3.4.2.3 Oproepen tot en voorbeelden van binnen- en buitenlandse strafvervolging

Zoals de wetgever ook al stelde in de voornoemde wetsgeschiedenis, liggen bij strafvervolging op dit terrein met name delicten als valsheid in geschrift, oplichting, bedrog door de verkoper en internetoplichting voor de hand.[261] Verderop in deze paragraaf worden deze strafbepalingen toegelicht. De gepubliceerde jurisprudentie en nieuwsberichten geven echter geen blijk van concrete voorbeelden van strafrechtelijk onderzoek of strafvervolging op dit gebied. Ook blijkt uit rechtspraak en overige publicaties niet of de voornoemde samenwerkingsprotocollen tussen de ACM, het Openbaar Ministerie en de FIOD al tot concrete strafrechtelijke onderzoeken hebben geleid. Over dit soort

255 Samenwerkingsprotocol tussen de Consumentenautoriteit en het College van Procureurs-Generaal van 17 november 2008.
256 Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt, Openbaar Ministerie, en FIOD (*Stcrt*. 2021, nr. 28606).
257 Art. 13 lid 1 Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt, Openbaar Ministerie, en FIOD (*Stcrt*. 2021, nr. 28606).
258 Art. 13 lid 4 Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt, Openbaar Ministerie, en FIOD (*Stcrt*. 2021, nr. 28606).
259 Art. 15 lid 1 Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt, Openbaar Ministerie, en FIOD (*Stcrt*. 2021, nr. 28606).
260 De Meijer 2024, p.86.
261 Er bestaat een behoorlijke mate van overlap tussen deze artikelen, zie bijv. Van Kampen 2019, p. 98.

strafzaken is in de literatuur dan ook weinig te doen, zowel in algemene zin als op duurzaamheidsvlak. Over dat laatste onderwerp is het meest concrete aanknopingspunt een oproep van strafrechtadvocate Ficq uit 2023. Zij stelde toen op haar LinkedIn-pagina: 'Wordt het niet eens tijd dat er aangifte van oplichting wordt gedaan bij het OM? Van art 326 wetboek van strafrecht? Of in ieder geval van poging tot oplichting?' Zij reageerde daarmee op een bericht dat zeventien luchtvaartmaatschappijen werden aangeklaagd voor *greenwashing*. Meer dan twintig Europese consumentenorganisaties dienden een klacht in bij de Europese Commissie en het Consumer Protection Cooperation Network, het netwerk van nationale consumentenautoriteiten. Deze klacht zag op hun claims dat CO_2-neutraal vliegen mogelijk zou zijn als passagiers daar extra voor betalen. Ficq vervolgt: 'De aspirant vliegreis-koper wordt misleid door een samenweefsel van verdichtsels (u vliegt groen bij ons) en boekt daardoor een reis bij deze vliegmaatschappij.'[262]

In het buitenland hebben al wel strafrechtelijke onderzoeken plaatsgevonden die draaien om onjuiste duurzaamheidsaanprijzingen ten aanzien van producten of diensten. Zo werd medio 2022 bekend dat kantoren van Deutsche Bank en haar dochteronderneming DWS waren doorzocht in verband met verdenkingen van oneerlijke communicatie over ESG-labels. Deze zaak was bij de autoriteiten aan het licht gekomen doordat Fixler, het voormalige *head of sustainability* van DWS, zich in maart 2021 als klokkenluider had gemeld. Het bedrijf beweerde volgens Fixler dat een groot gedeelte van haar financiële producten 'ESG integrated' zou zijn, terwijl daarvan volgens haar geen sprake was.[263] Uit interne berichtgeving bleek dat slechts een klein gedeelte van de beleggingen op ESG was getoetst.[264] Fixler zei: 'Er is veel overdrijving over het groene gehalte van beleggingen, maar er is ook een punt waarop je kunt zeggen dat er sprake is van fraude. Het gaat hier over lakse controles en financiële verslaggeving.'[265] Vervolgens werd bekend dat het Amerikaanse Department of Justice, de Amerikaanse beurstoezichthouder Securities and Exchange Commission en de Duitse financiële toezichthouder BaFin ook een onderzoek naar de handelwijzen van DWS op dit gebied waren gestart.[266] In de Financial Times werd gesuggereerd dat dit het begin kon zijn van een juridische beoordeling op ESG-terrein van meerdere bedrijven. Een jurist stelde in die krant: 'I think it's almost inevitable litigation will be brought in lots of different jurisdictions.'[267] In september 2023 werd bekend dat DWS een schikking van USD 19 miljoen had getroffen met de Securities and Exchange Commission voor deze zaak, vanwege schendingen van de Investment Ad-

262 Ficq 2023.
263 Arons, Tian Long Lee & Choudhury 2022.
264 Beunderman 2021.
265 Van der Marel 2022.
266 Beunderman 2021.
267 Klasa 2022.

visers Act.[268] De bepalingen verbieden onder meer 'to engage in any transaction, practice, or course of business which operates as a fraud or deceit upon any client or prospective client' en 'to engage in any act, practice, or course of business which is fraudulent, deceptive, or manipulative'.[269] Het Duitse strafrechtelijke onderzoek loopt nog. Duitse aanklagers bezochten in februari 2024 wederom de kantoren van DWS.[270]

Ook het Openbaar Ministerie van Nanterre in Frankrijk doet een onderzoek dat valt binnen de reikwijdte van deze paragraaf. Sinds december 2021 onderzoekt het *greenwashing* door TotalEnergies, zo meldde Reuters in januari 2023. Dit onderzoek startte naar aanleiding van een klacht uit 2020 van milieuorganisaties over misleidende reclames van het energiebedrijf. Het Openbaar Ministerie stelde: 'This complaint is the subject of an open investigation for misleading commercial practices.'[271] Uit mijn onderzoek blijkt niet of er na deze berichtgeving uit januari 2023 nog nieuws naar buiten is gekomen over dit strafrechtelijk onderzoek. Over de inhoud van het onderzoek is dan ook nauwelijks iets bekend. De Amerikaanse rechtswetenschapper Nelson heeft ervoor gepleit dat officieren van justitie vaker onderzoeken naar misleiding op ESG-terrein zouden moeten beginnen. Dergelijke procedures zouden volgens hem op zijn plaats zijn, omdat daarmee standaarden kunnen worden gesteld voor de manier waarop over ESG moet worden gecommuniceerd. Daarnaast kan het strafrecht op die manier een halt toeroepen aan bedrijven die veel geld verdienen met producten of diensten met een ESG-stempel, zonder dat zij dergelijke claims kunnen waarmaken.[272] Nelson stelt in zijn artikel: 'When there is pressure to please the market and investors to make money, and companies are not honest about their products and processes in order to chase profits, fraud can result. We do seem to see potentially serious misrepresentations regarding ESG, especially in regard to investors.'[273] Hij zegt verder: '[...] ESG promises are where some of the most potentially egregious misrepresentations may be being made to investors.'[274]

5.3.4.2.4 Oneerlijke duurzaamheidsreclames in het licht van het Nederlands strafrecht

Als gezegd biedt ook het Nederlands strafrecht ruimte voor de handhaving van onjuiste duurzaamheidsclaims, ondanks dat overtredingen van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken en de Reclame Code niet strafbaar zijn gesteld

268 SEC 2023.
269 Section 206(2) en 206(4) Investment Advisers Act of 2004. De SEC oordeelde in dat geval dat meer specifiek sprake is van overtredingen van Rules 206(4)-7 en 206(4)-8, die verder gestalte geven aan deze Sections van de Investment Advisers Act of 2004.
270 Reuters 2024.
271 Reuters 2023.
272 Nelson 2022, p. 5-6.
273 Nelson 2022, p. 15.
274 Nelson 2022, p. 31.

op basis van de WED. Daarbij kan ten eerste worden gedacht aan de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht die worden genoemd in de voornoemde totstandkomingsgeschiedenis van de Wet handhaving consumentenbescherming, maar ook andere bepalingen zijn van belang. Om in deze verkenning enkele gezichtspunten te identificeren voor mogelijke toekomstige strafzaken, is onderzoek gedaan naar de toepassing van artikel 225 Sr (valsheid in geschrift), 326 Sr (oplichting), 329 Sr (bedrog bij verkoop) en 336 Sr (bedrog met balans en winst- en verliesrekening). Laatstgenoemde bepaling zal pas in de volgende subparagraaf aan bod komen, omdat deze geen verband houdt met de onjuiste klimaatinformatie in reclames die in deze subparagraaf worden besproken. Artikel 329 Sr zal als eerste worden besproken, omdat de wetgever bij de totstandkoming daarvan het meest uitdrukkelijk stilgestaan heeft bij de rol van het strafrecht bij het tegengaan van valse reclames. Artikel 329 Sr stelt bedriegen door de verkoper strafbaar:

> 'Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de verkoper die de koper bedriegt:
> 1°. door hem die een bepaald aangewezen voorwerp kocht, opzettelijk iets anders daarvoor in de plaats te leveren;
> 2°. ten opzichte van de aard, de hoedanigheid of de hoeveelheid van het geleverde, door het aanwenden van listige kunstgrepen.'

Onjuiste reclame valt buiten de reikwijdte van deze strafbaarstelling, zo stellen Van der Velden en De Jonge vast.[275] De wetsgeschiedenis van artikel 329 Sr laat inderdaad zien dat de wetgever terughoudend heeft willen zijn met de strafrechtelijke sanctionering van reclame. De term reclame moet daarbij mijns inziens echter nauw worden opgevat. Het omvat de gebruikelijke en algemeen geaccepteerde overdrijvingen van ondernemingen om hun goederen en diensten te verkopen. Als producten of diensten echter wezenlijk afwijken van de wijze waarop zij worden aangeprezen, dan kan het strafrecht in beeld komen. De memorie van toelichting bij artikel 329 Sr stelt:

> 'Alleen tegen werkelijk bedrog in den handel wordt hier straf bedreigd, niet tegen de reclame waarvan de koopman zich bedient om aan het ligtgeloovig publiek zijne waren aan te prijzen. Met den franschen wetgever heeft men hier drie gevallen onderscheiden: het bedrog kan gepleegd zijn ten aanzien van den oorsprong en den aard van het verkochte, met betrekking tot de identiteit van het gekochte en het geleverde, ten opzigte van de hoeveelheid van het geleverde.'[276]

275 Van der Velden & De Jong 2024, par. 1. Zie ook Bemelmans & Hofstee 2021, p. 247, waarin de auteurs stellen: 'Evenals voor de oplichting achtte men van belang dat van de bedrogene de nodige behoedzaamheid mag worden verlangd.'

276 Schmidt 1881, p. 526.

Het onderscheid tussen gewone reclame met zijn gebruikelijke overdrijvingen en strafrechtelijk relevant bedrog, zal sterk afhangen van de omstandigheden van het geval. Een voorbeeld van Modderman biedt enige kleuring in dit kader:

> 'Stel, iemand levert, in den letterlijken zin van het woord, knollen voor citroenen. Dit is geene listige kunstgreep, want ieder die zijne oogen gebruikt, zal dergelijk bedrog onmiddellijk ontdekken. Stel daarentegen: iemand geeft aan oude, misschien bevroren of bedorven, aardappelen, door de eene of andere bewerking, weder den schijn als of het nieuwe en goede waren. Dit zou een listige kunstgreep zijn en de verkooper voortaan strafbaar krachtens art. 329 [...]'.[277]

Het strafrecht is dus niet bedoeld om de koper te beschermen tegen de gebruikelijke overdrijvingen en met het oog zichtbare onjuistheden in reclames. Als het gaat om de aanprijzing van de duurzaamheid van bepaalde goederen of diensten, dan gaan bedrijven in de praktijk vaak verder dan dit soort gebruikelijke overdrijvingen. Het bovengenoemde voorbeeld van DWS laat een geval zien waarin een bedrijf toezegt dat haar producten grotendeels aan ESG-vereisten voldoen, terwijl slechts een klein deel daarop getest werd. In dit soort gevallen waarin de aanprijzing nauwelijks overeenkomt met de werkelijkheid, en waarin dit de afnemer van het product of de dienst kan bedriegen, zal eerder plaats zijn voor strafrechtelijke handhaving op grond van artikel 329 Sr.

Sterker nog, juist bij duurzaamheidsaanprijzingen kan sprake zijn van wijzen van reclamevoering die niet vallen binnen de reclame-uitsluiting uit de wetsgeschiedenis van artikel 329 Sr. Bij allerlei soorten claims kan een koper met blote ogen zien dat een reclame een overdrijving bevat. Voor die gevallen is het artikel uitdrukkelijk niet bedoeld, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis. Bij duurzaamheidsclaims is het gebruik van de ogen echter vaak een ontoereikende methode om de waarheid van claims van verkopers te achterhalen. Vervuilende knollen zijn voor de koper met het blote oog veelal moeilijk van duurzame citroenen te onderscheiden. Het is immers vaak niet aan een product of dienst te zien hoe deze tot stand is gekomen, en juist die totstandkoming is in veel gevallen van doorslaggevend belang voor de mate waarin een product of dienst gerechtvaardigd als duurzaam kan worden aangemerkt. De koper is daarom grotendeels aangewezen op waarheidsgetrouwe communicatie van de verkoper. Als een reclame verder gaat dan gebruikelijke overdrijvingen en daarmee een koper kan bedriegen, kan de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd en in lijn met de wetsgeschiedenis zijn, ook als het gaat om reclames die verband houden met duurzaamheid. Sterker nog, op duurzaamheidsgebied is een koper vaak nauwelijks bij machte om eigenhandig de claims van een verkoper verifiëren, waardoor eerder van een gerechtvaardigde inzet van het strafrecht sprake kan zijn.

---

277 Schmidt 1881, p. 528.

Die inzet moet dan echter ook gerechtvaardigd zijn in verhouding tot de andere organen die zich kunnen bezighouden met het tegengaan van dit soort onjuiste claims. De ACM en de Reclame Code Commissie zijn al behoorlijk actief op het gebied van het bestrijden van onjuiste duurzaamheidsinformatie. Ook de AFM heeft wettelijke bevoegdheden om hiertegen op te treden. Hier spelen enkele van dezelfde afwegingen tussen het bestuurs- en strafrecht als reeds werden besproken ten aanzien van de handhaving van de klimaatnormen waarvan overtredingen strafbaar zijn gesteld via de WED. Veelal zullen bestuursrechtelijke handhavers, en in dat geval ook de Reclame Code Commissie, meer kennis in huis hebben over de juridische normering van reclames. De inzet van het strafrecht zal dan ook eerder gerechtvaardigd zijn in gevallen waarin kan worden betoogd dat een procedure bij de ACM, de Reclame Code Commissie of de AFM minder soelaas zou bieden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een *greenwashing*-veelpleger die al meermaals door de ACM, de AFM en/ of de Reclame Code Commissie op de vingers is getikt. Ook kan worden gedacht aan gevallen waarin er wel erg veel licht zit tussen de duurzaamheidsclaim en de werkelijkheid, zoals in de verwijten aan het adres van DWS het geval is. Al met al is het heel goed mogelijk dat misleidende duurzaamheidsreclames kwalificeren als een strafbaar feit onder artikel 329 Sr, maar zal sprake moeten zijn van een behoorlijk serieus geval voordat een officier van justitie het zal oppakken. De rechtspraktijk zal veelal oordelen dat dergelijke zaken eerder thuishoren bij de ACM, AFM, Reclame Code Commissie of de civiele rechter.

Dit geldt ook voor gevallen waarin strafvervolging niet wordt ingestoken op basis van artikel 329 Sr, maar artikel 225 lid 1 Sr. Dit is het 'kapstokartikel waaraan een belangrijk deel van de fraudebestrijding in Nederland wordt opgehangen', aldus Van Kampen.[278] Dat artikel bevat de volgende strafbaarstelling:

> 'Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

Een reclame met een onjuiste klimaatuitlating zou onder bepaalde omstandigheden kunnen kwalificeren als valselijk opgemaakt. Meer specifiek zou het dan gaan om een intellectuele valsheid, oftewel een uiting waarvan de inhoud niet overeenstemt met de werkelijkheid. Daarvan kan ook sprake zijn als wordt nagelaten om bepaalde feiten te vermelden waardoor de werkelijkheid geweld wordt aangedaan.[279] Het begrip geschrift wordt ruim uitgelegd. Naast ge-

278 Van Kampen 2019, p. 97.
279 Cnossen 2024a, par. 18.a.

schreven teksten kunnen ook afbeeldingen als valse geschriften worden aangemerkt, waardoor veel reclames als zodanig kwalificeren.[280] Het geschrift moet echter ook bestemd zijn om tot bewijs van enig feit te dienen, waarvan niet zonder meer sprake zal zijn. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen in hoeverre een reclame is bedoeld om tot bewijs van enig feit te dienen.[281] Reijntjes stelt hierover in een annotatie over een zaak die draaide om valsheden in contracten, rapporten, prospectussen en brochures: 'Contracten hebben zonder meer een bewijsbestemming; zij ontlenen daaraan hun bestaansrecht. Brochures daarentegen bevatten meestal slechts een opinie, of gewoon reclame. Dat zij betekenis voor het bewijs van iets hebben, is echter ook weer niet geheel ondenkbaar. Het zal van de context afhangen; zo mag een reisorganisatie doorgaans worden gehouden aan wat in haar brochures staat vermeld.'[282] Ook hier geldt dus dat de feiten en omstandigheden van de casus van doorslaggevend belang zijn voor de haalbaarheid van een strafvervolging.

Tot slot kan in dit kader worden gedacht aan de strafbaarstelling van oplichting, die is opgenomen in artikel 326 Sr:

> 'Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot de afgifte van enig goed, tot het verlenen van een dienst, tot het ter beschikking stellen van gegevens, tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een inschuld, wordt, als schuldig aan oplichting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

Valse reclame-uitingen op klimaatgebied kunnen onder bepaalde omstandigheden binnen het toepassingsbereik van deze delictsomschrijving vallen, al zijn er enkele delictsbestanddelen niet zonder meer worden vervuld. De strafbaarstelling noemt vier oplichtingsmiddelen, waarvan de listige kunstgrepen en het samenweefsel van verdichtsels het meest relevant lijken voor een procedure over duurzaamheidsreclames. Volgens het overzichtsarrest van de Hoge Raad over dit delict hebben deze middelen als gemeenschappelijk kenmerk 'dat de verdachte door een specifieke, voldoende ernstige vorm van bedrieglijk handelen bij een ander een onjuiste voorstelling van zaken in het leven wil roepen teneinde daarvan misbruik te kunnen maken'.[283] Hierbij

280 Van Kampen 2019, p. 103-105.

281 Bakker 1985, p. 57 stelt over dit criterium: 'Het belang van het geschrift voor de maatschappij is daarin gelegen, dat men op de in het geschrift gerelateerde feiten af gaat en daarop zijn eigen plannen en handelingen baseert. Alleen die geschriften, die ook daadwerkelijk feiten bevatten, waarop men in het maatschappelijk verkeer wil (of wel moet) afgaan, verdienen strafrechtelijke bescherming.' Zie ook Lestrade & Kouwenberg 2022 p. 200.

282 Reijntjes 2004. Zie ook Van Kampen 2019, p. 105-109.

283 HR 20 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2892.

moet dan wel sprake zijn van meer dan een enkele leugen; dat is namelijk onvoldoende om als oplichting in de zin van artikel 326 Sr te kwalificeren.[284] Voor dit delict moet – anders dan bij valsheid in geschrift – wel worden bewezen dat een causaal verband bestaat tussen het frauduleuze gedrag en het verkregen voordeel. Om die reden kiezen aanklagers vaak liever voor strafvervolging op basis van artikel 225 Sr.[285]

5.3.4.2.5 Afrondende beschouwingen

Er zijn dus verschillende delicten in het Wetboek van Strafrecht die mogelijk kunnen worden ingezet om onjuiste informatie in reclames te bestrijden. De wetgever is terughoudend geweest met het strafbaar stellen van onjuiste informatie in reclames, omdat van kopers mag worden verwacht dat zij hun eigen waarneming gebruiken en daarbij oplettend zijn ten aanzien van gebruikelijke aanprijzingen en overdrijvingen. Er zijn echter ook gevallen die verder gaan dan wat in de reclamewereld gebruikelijk is. Waar gebruikelijke aanprijzingen en overdrijvingen overgaan in bedrog en oplichting, kan sprake zijn van strafbare feiten. In het geval van duurzaamheidsclaims kan de eigen waarneming van kopers in veel gevallen weinig toevoegen. Het is immers veelal moeilijk aan producten af te zien of zij daadwerkelijk duurzaam zijn, omdat vaak nauwelijks kan worden achterhaald hoe zij tot stand zijn gekomen. De uitsluiting van de sanctionering van reclame in het strafrecht kan daardoor in dergelijke gevallen minder snel door een verkoper worden ingeroepen. Daarbij geldt nog wel dat ook andere autoriteiten, de ACM, de Reclame Code Commissie en de AFM, in veel gevallen op een misstand kunnen reageren. Ook de civiele rechter kan *greenwashing* in bepaalde gevallen sanctioneren. Om die reden ligt het voor de hand dat het strafrecht pas wordt aangewend als een overtreding dusdanig ernstig is dat andere rechtsgebieden een ontoereikende reactie zouden bieden.

5.3.4.3 Strafbare onjuiste juridische classificatie van bedrijfsvoering, goederen en diensten

In deze paragraaf worden twee vormen van communicatie omschreven die in de praktijk vaak als *greenwashing* worden aangeduid. Hiervoor werd de mogelijke strafrechtelijke kwalificatie van onjuiste klimaatinformatie in reclames aangehaald. Dergelijke uitlatingen kunnen onder bepaalde omstandigheden als verschillende strafbare feiten kwalificeren, al heeft de wetgever voor terughoudendheid gepleit bij de inzet van het strafrecht voor het tegengaan van de gebruikelijke overdrijvingen die bij reclame horen. Bovendien zal het strafrecht niet snel een leidende rol krijgen in het tegengaan van dergelijke

284 Hof Den Bosch 7 augustus 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BX3833.
285 Van Kampen 2019, p. 98.

vormen van onjuiste klimaatinformatie, nu al verschillende andere organen zich met het bestrijden ervan bezighouden. De tweede vorm van *greenwashing* die in dit hoofdstuk wordt behandeld, zijn gevallen waarin goederen en diensten onjuist worden geclassificeerd ten opzichte van juridische klimaat- of duurzaamheidsnormen. Subparagrafen 2.3.3.2, 2.3.3.3 en 5.3.3 zetten verschillende wetten en regels op dit terrein uiteen. In veel gevallen betreft dit bepaalde administratie- of communicatieverplichtingen, waardoor bedrijven verplicht zijn om bijvoorbeeld duurzaamheidscertificaten of garanties van oorsprong te delen. Als een bedrijf in strijd met dit soort normen handelt, kan onder bepaalde omstandigheden sprake zijn van strafbare feiten. Evenals in de vorige subparagraaf ligt strafrechtelijke handhaving bij deze vorm van onjuistheden echter niet zonder meer voor de hand.

Een strafzaak over de verkeerde juridische classificatie van een goed of dienst zou allerminst een *novum* zijn. Het strafrecht is in het verleden immers vaker ingezet bij overtredingen van wetten en regels over de vereisten die aan producten worden gesteld om deze met een bepaalde benaming te mogen verkopen. Een van de klassieke uitspraken uit de strafrechtjurisprudentie, het Melk en water-arrest, draait zelfs om zo'n geval. De verdachte in die zaak werd verweten dat hij 'onder de benaming „volle melk'' heeft afgeleverd melk, waaraan water was toegevoegd en van welker samenstelling [de koper] voornoemd niet op de hoogte was.' Dit was op grond van de Algemeene Politie Verordening van Amsterdam niet toegestaan.[286] Hoewel het product dat in dat arrest centraal staat weinig gelijkenissen vertoont met bijvoorbeeld de financiële producten die in dit onderzoek werden besproken, hebben deze regels een soortgelijk doel. Zij zijn immers onder meer bedoeld om consumenten eenduidig voor te lichten over de producten en diensten die zij afnemen. Vervang in het Melk en water-arrest de volle melk door een ecologisch duurzaam beleggingsproduct, de aangelengde melk door een beleggingsproduct dat die duurzaamheidskwalificatie niet kan waarmaken en de Algemeene Politie Verordening van Amsterdam door de SFDR en Taxonomieverordening, en dit zou het begin van een strafzaak kunnen zijn die zich richt op de tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie die in dit hoofdstuk wordt verkend. Uiteraard zouden aan zo'n zaak meerdere haken en ogen zitten die de Hoge Raad in 1916 niet behandelde. Enkele daarvan worden in de volgende alinea's verkend.

Waar de vorige subparagraaf zich richtte op klimaatinformatie die mogelijk kan kwalificeren als bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, gaat het in deze subparagraaf om gedragingen die mogelijk ook kwalificeren als een bijzonderstrafrechtelijk delict. Overtredingen van bepaalde informatieverplichtingen op milieugebied zijn immers strafbaar gesteld via de WED. Dit soort overtredingen in verband met klimaatinformatie doen sterk denken aan over-

286 HR 14 februari 1916, ECLI:NL:HR:1916:BG9431 (*Melk en Water*).

tredingen van informatieverplichtingen in het milieustrafrecht. In gevallen van milieugerelateerd bedrog kan strafvervolging veelal twee juridische bases hebben, zo is al vaker in de literatuur opgemerkt. Faure en Visser noemen valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) en de rapportageverplichtingen in bijzonderstrafrechtelijke bepalingen in zo'n geval respectievelijk een *lex generalis* en *lex specialis*. Het bestaan van die *lex specialis* staat vervolging op grond van de *lex generalis* niet in de weg. Faure en Visser zien dat het Openbaar Ministerie weleens van de *lex generalis* gebruikmaakt, omdat de bepalingen uit bijzondere wetten vaak meer eisen stellen, aangezien deze meer bestanddelen bevatten.[287] Strafvervolging op basis van een onjuiste juridische milieugerelateerde classificatie van goederen of diensten vindt in de strafrechtpraktijk al geruime tijd plaats en wordt in de literatuur al geruime tijd besproken. De onjuiste classificatie van goederen en diensten ten opzichte van klimaatregelgeving zou een bijzondere vorm van dergelijke vervolging zijn.

De Europeesrechtelijke financiële duurzaamheidswetten, waaronder de SFDR en de Taxonomieverordening, zijn echter niet opgenomen in de WED. Voor een strafrechtelijke kwalificatie van overtredingen van deze wetten zou daarom moeten worden uitgeweken naar commune delicten, zoals de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die in de voorgaande subparagraaf werden behandeld. Daarin werd ook besproken dat het erop lijkt dat de wetgever strafbare reclame gedeeltelijk buiten de reikwijdte van het strafrecht heeft willen houden. De normering van gebruikelijke aanprijzingen van goederen zouden volgens de wetgever – als deze al een juridische reactie moeten krijgen – eerder in andere rechtsgebieden thuishoren. Dit argument gaat in mindere mate op voor gevallen van deze tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie. In dit geval zijn er harde regels die duidelijk maken wanneer goederen en diensten op een bepaalde manier in de markt mogen worden gezet. Als dat soort regels worden overtreden, kan gemakkelijker worden aangetoond dat sprake is van een valsheid. Er is dan immers geen sprake van een grijs gebied tussen gebruikelijke aanprijzingen van goederen en strafbaar bedrog, maar een overtreding van een regel die bepaalt wanneer een goed of dienst op een bepaalde manier mag worden verkocht. Tegelijkertijd geldt ook hier dat een enkele leugen of een menselijke fout veelal onvoldoende zal zijn om het strafrecht aan te wenden.

Een bijzonderstrafrechtelijke grondslag voor vervolging van overtredingen van de SFDR en de Taxonomieverordening bestaat op dit moment dus niet. Er speelden echter wel zaken ten aanzien van andere vormen van klimaatwetten en -regels die sterke gelijkenissen vertonen met de tweede vorm van onjuiste klimaatinformatie die in deze subparagraaf centraal staan. Er zijn tal van andere juridische verplichtingen die eisen stellen aan de duurzaamheidscommunicatie over bepaalde producten. Strafzaken op basis van dit soort

287 Faure & Visser 1999, p. 367-368. Zie verder Van Kampen 2019, p. 115-117.

verplichtingen werden in subparagraaf 5.2.2.3 behandeld. Zo hebben er meerdere strafrechtelijke onderzoeken plaatsgehad die draaiden om biotickets waarvan de achterliggende duurzaamheidsvoordelen valselijk waren onderbouwd. Ook hebben diverse strafzaken gespeeld waarin het papierwerk van hout of houtproducten een andere indruk gaf van hun herkomst. Daardoor gaf het papierwerk rondom deze goederen de indruk duurzamer te zijn dan deze in werkelijkheid was. Ook de verschillende strafrechtelijke procedures rondom Dieselgate zijn veelvuldig als *greenwashing*-procedures aangemerkt. In die zaken worden voertuigen immers aangeprezen als duurzamer dan zij daadwerkelijk zijn. Dit laat zien dat het op dit moment mogelijk is om deze tweede vorm van valse klimaatinformatie door middel van het strafrecht af te doen.

Tegelijkertijd is terughoudendheid met strafvervolging op dit moment voor bepaalde wetten en regels op dit terrein te verwachten en gerechtvaardigd. Dit geldt zowel voor vervolging op basis van het commune strafrecht als, wanneer daarin is voorzien, van het bijzonder strafrecht. In paragraaf 2.3.3.3 werd bijvoorbeeld besproken dat de AFM zich afwachtend opstelt ten aanzien van handhaving zolang er niet meer duidelijkheid is over duurzaamheidsregels uit wetten als de SFDR en de Taxonomieverordening. Ook andere Europese toezichthouders zijn vooralsnog terughoudend met hun handhavingspraktijk, en stellen op dit moment de nadruk te leggen op het voeren van gesprekken over naleving van financiële duurzaamheidsregels.[288] In de eerste jaren waarin deze complexe wetten van kracht zijn, is het logisch dat de toezichthouder eerst met marktpartijen in gesprek treedt, voordat aan harde handhaving wordt gedaan.[289] Tegelijkertijd zou onder bepaalde omstandigheden voor evidente fraudegevallen, waarin moedwillig verkeerde duurzaamheidsclassificaties zijn doorgevoerd, nu al plaats in het strafrecht kunnen zijn. Het risico op dergelijke gevallen wordt in de praktijk ook gesignaleerd. Een woordvoerder van de AFM stelde in 2021 in Het Financieele Dagblad dat hij duurzaamheidsfraude ziet als 'centraal risico'.[290] Later dat jaar liet de AFM al weten dat beleggingsfondsen hun groene claims vaak niet kunnen waarmaken.[291] In gevallen waarin bedrijven willens en wetens de regels van de SFDR en de Taxonomieverordening misbruiken om hun producten als aanzienlijk duurzamer in de markt te zetten dan deze daadwerkelijk zijn, zou wel degelijk al plaats kunnen zijn voor strafvervolging. Voor beperkte misstappen die voortkomen uit ogenschijnlijk onbegrip over deze complexe wetgeving, is in de eerste jaren na inwerkingtreding zelfs voor bestuursrechtelijke handhaving terughoudendheid gerechtvaardigd te verwachten.

288 Nuijten, Vermeulen & Van der Eerden 2021, p. 314.
289 Kalse & Beunderman 2021.
290 Baurichter 2021b.
291 Slegers 2021.

Daarnaast is de strafrechtelijke kwalificatie van overtredingen van de CSRD relevant voor het onderwerp van deze paragraaf. Ook deze wet roept immers verplichtingen in het leven over een bepaalde vorm van informatievoorziening over klimaatverandering en andere duurzaamheidsonderwerpen. Als onjuiste duurzaamheidsinformatie in een CSRD-verslag wordt opgenomen, dan kwalificeert dat daarmee als het soort onjuistheid dat in deze subparagraaf wordt behandeld. De Nederlandse overheid is voornemens om de CSRD via een implementatiewet in het Nederlands recht onder te brengen op grond van artikel 2:391a lid 2 BW.[292] Daartoe is een AMvB vereist, die in de vorm van het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering op dit moment bij de wetgever aanhangig is. Ten tijde van het sluiten van dit onderzoek was dit besluit nog niet door de wetgever aangenomen.[293] Artikel 3 lid 3 sub 3° van het voorstel bevat de verplichting voor bepaalde ondernemingen om een klimaattransitieplan aan te nemen dat in overeenstemming is met de hoofddoelstelling van het Akkoord van Parijs. De AFM is belast met het toezicht op de naleving van de CSRD, zo volgt uit de Wet toezicht financiële verslaggeving.[294] De wetgever heeft vooralsnog echter geen bestuursrechtelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving aan de AFM toebedeeld. Daardoor zal het toezicht op de CSRD – in ieder geval aanvankelijk – een civielrechtelijke basis hebben.[295] De AFM is daardoor genoodzaakt de Ondernemingskamer in te schakelen om op te treden tegen ontoereikende duurzaamheidsverslaggeving. Op een later moment worden hier mogelijk bestuursrechtelijke bevoegdheden voor toezicht en handhaving aan toegevoegd.[296] De AFM heeft aangegeven aanvankelijk terughoudend te zijn met optreden tegen overtredingen van de CSRD.[297]

---

292 *Stb.* 2023, 517. Deze bepaling luidt: 'Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen regels worden gesteld omtrent de verplichtingen van bepaalde rechtspersonen en bijkantoren tot het opnemen van informatie in het bestuursverslag, tot het opstellen en openbaar maken van een afzonderlijk jaarlijks verslag en tot het opstellen en openbaar maken van een of meer daarmee samenhangende verklaringen. [...]'

293 *Kamerstukken II* 2023/24, 26385, nr. 437. Daarnaast behandelt de wetgever de Wet implementatie richtlijn duurzaamheidsrapportering, die zich met name richt tot de accountants en accountantsorganisaties die voor de CSRD relevante jaarstukken beoordelen.

294 *Kamerstukken II* 2023/24, 26385, nr. 437. Het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering zal de naam van deze wet veranderen in de Wet toezicht verslaggeving effectenuitgevende instellingen.

295 Middelaar 2024.

296 Jurgens-Boot & Wisse 2023a, p. 519.

297 Zie Bruins 2024, waarin de manager van het AFM-team Toezicht Verslaggeving stelt: 'Het kost tijd en het is complexe materie. We gaan dan ook niet vanaf 1 januari met de harde stok handhaven. Maar we willen wel zien dat bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen. Let wel, als er flagrante overtredingen zijn, treden we natuurlijk op. Bijvoorbeeld als je liegt over je groene inspanningen, of als je onvoldoende initiatief hebt genomen om aan de CSRD te voldoen. Je moet een redelijke mate van inspanning hebben laten zien, met een materialiteitsanalyse en het rapporteren over die materiële onderwerpen. Als laatste:

Opvallend genoeg worden overtredingen van bepalingen die zijn gesteld krachtens artikel 2:391a lid 2 BW wel aangemerkt als economisch delict op grond van de WED.[298] Daardoor zouden bepaalde overtredingen van het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Het huidige concept van de memorie van toelichting bij dat besluit verduidelijkt dat alleen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan ontstaan als in zijn geheel geen CSRD-verslag openbaar wordt gemaakt. Het concept stelt dat hiervan niet vaak sprake zal zijn, nu begrijpelijkerwijs verwacht wordt dat de grote ondernemingen die binnen het toepassingsbereid van de CSRD vallen deze plicht zullen naleven.[299] Een advocaat van Stibbe, een kantoor dat veel grote ondernemingen bijstaat, zei in een podcast eind 2022 dat bestuurders wakker schrikken als zij horen dat de CSRD strafrechtelijke gevolgen kan hebben, want 'dan wordt het meteen heel spannend'.[300] Naast de voornoemde grond voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, zou de CSRD bepaalde strafrechtjuristen kunnen doen denken aan artikel 336 Sr. In die bepaling is immers bedrog met de balans en de winst- en verliesrekening strafbaar gesteld. Verslaggeving op grond van de CSRD vindt echter plaats in het bestuursverslag, dat met inachtneming van artikel 2:361 lid 1 BW en artikel 2:391 BW naast de balans en de winst- en verliesrekening bestaat. Om die reden zullen onjuistheden in het bestuursverslag waarschijnlijk niet kwalificeren als strafbaar feit op grond van die bepaling. Mochten er echter grove onjuistheden staan in de verslaggeving op basis van de CSRD, dan is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk om deze via de hiervoor aangehaalde artikelen 225 en 326 Sr te handhaven. De wetgever lijkt de AFM voorlalsnog geen specifiek bestuursrechtelijk handhavingskader te willen toebedelen voor de CSRD. Daaruit zou men enerzijds kunnen afleiden dat de wetgever terughoudendheid geboden acht bij de handhaving van de CSRD. Als de

vertel ook wat je nog niet hebt kunnen achterhalen, waar je onzeker over bent, of naar welke informatie je nog op zoek bent.'

298 *Stb.* 2023, 517, art. 1 sub 4° WED en Middelaar 2024.

299 *Kamerstukken II* 2023/24, 26385, nr. 437. In par. 3.1 van het huidige concept van de MvT bij het Implementatiebesluit richtlijn duurzaamheidsrapportering staat opgenomen: 'Als uiterste remedie is het niet openbaar maken van bestuursverslagen en andere bij de jaarrekening te voegen jaarlijkse verslagen en verklaringen onder het huidige recht strafbaar op basis van de Wet op de economische delicten. Het valt echter niet te verwachten dat die handhavingsvorm zal worden toegepast ten aanzien van de in het bestuursverslag opgenomen duurzaamheidsrapportering. Het gaat namelijk om grote ondernemingen waarvan vanwege hun aard en omvang verwacht kan worden dat zij hun bestuursverslag openbaar zullen maken. Zij moeten het bestuursverslag, inclusief de duurzaamheidsrapportering, immers opstellen, laten controleren door de accountant en ter inzage leggen voor de algemene vergadering van aandeelhouders (vgl. artikelen 2:101 en 2:210 BW). Het vervolgens niet openbaar maken ligt dan niet voor de hand en zou het jaar erop in ieder geval tot problemen bij de algemene vergadering leiden.' Zie hierover verder Gijsbers & Wilbrink 2024, p. 161.

300 Stibbe Legal Insights 2022.

overheid dan echter punitief wil handhaven, dan is het anderzijds al gauw op het strafrecht aangewezen.[301]

De Nederlandse implementatie van de CSDDD wordt geregeld met het voorstel voor de Wivo. De CSDDD kent bepaalde verplichtingen tot publiekrechtelijke handhaving, waardoor Nederland verplicht is om een handhavingssysteem op te zetten. Zo behoren lidstaten op grond van de CSDDD bepaalde minimumbepalingen aan te nemen om sancties op te leggen aan ondernemingen die de verplichtingen uit de CSDDD schenden.[302] In het voorstel voor de Wivo wordt de ACM als toezichthouder aangewezen. De ACM krijgt daarbij ook een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium toebedeeld. Dit betekent dat de ACM voor bepaalde overtredingen maatregelen zoals waarschuwingen, lasten onder dwangsom, boetes, en tijdelijke schorsingen van bedrijfsactiviteiten kan opleggen. Het voorstel voor de Wivo voorziet niet in mogelijkheden voor strafrechtelijke handhaving. Onjuistheden in verslaggeving op basis van de CSDDD zouden onder bepaalde omstandigheden echter wel kunnen leiden tot strafvervolging op basis van delicten als oplichting en valsheid in geschrift. De bestuursvoorzitter van de ACM had eerder al gezegd dat hij zijn bestuursorgaan 'de minst slecht gepositioneerde toezichthouder in Nederland is om toezicht te gaan houden op de CSDDD'.[303] Arons en Lokin achtten de AFM een logischer optie voor handhaving van de CSDDD, met name omdat zij al toeziet op niet-financiële informatie in de jaarstukken van bedrijven.[304] De Nederlandse implementatie van de CSRD en CSDDD liggen bij het afronden van dit boek stil, vanwege de roerige Brusselse ontwikkelingen rondom deze wetten. De Nederlandse wetgever zal het wetgevingsproces omtrent de Omnibuswet afwachten voordat verder wordt gegaan met de implementatie van de CSRD en CSDDD (zie verder subparagraaf 2.3.3.3).[305]

5.3.4.4 Strafbare onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig

5.3.4.4.1 Inleiding

Hiervoor werden twee vormen van onjuiste klimaatinformatie behandeld die zien op specifieke bedrijven, goederen of diensten. De derde vorm die in deze paragraaf wordt geanalyseerd, betreft een groter onderwerp dan dat. Die gevallen draaien immers niet om onjuistheden rondom de duurzaamheid van specifieke activiteiten, maar gaan over onjuistheden over het fenomeen klimaatverandering als zodanig. Bepaalde ondernemingen hebben jarenlang twijfel

301 Middelaar 2024, p. 4.
302 Art. 27 Richtlijn (EU) 2024/1760.
303 Snoep 2024.
304 Arons & Lokin 2023, p. 252.
305 Besluitenlijst van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer van donderdag 20 februari 2025, p. 2-3. Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 22112, nr. 4012.

gezaaid over de omvang of ernst van klimaatverandering of de mate van invloed die de mens erop heeft. Met name bedrijven uit de fossiele industrie wordt vaak het verwijt gemaakt dat zij informatie bezaten over klimaatverandering die maatschappelijk niet bekend was,[306] maar extern communiceerden dat de gevolgen ervan zouden meevallen of dat de invloed van de mens erop beperkt is.[307] Op die manier trachtten zij een vertraging te bewerkstelligen van politieke processen om klimaatverandering te mitigeren. Zoals eerder in deze paragraaf werd besproken, zijn deze praktijken reeds uitgebreid onderzocht door de juridische en criminologische wetenschap en journalistiek. In de volgende alinea's zal dit onderwerp worden verkend vanuit het Nederlands strafrecht. Voorop moeten worden gesteld dat er op dit moment geen Nederlandse strafbepaling bestaat die zich specifiek richt op (klimaat)desinformatie en dat er vooralsnog ook geen strafprocessen hebben plaatsgevonden die klimaatdesinformatie betreffen.[308] Er bestaan echter Nederlandse strafbepalingen en strafrechtelijke uitspraken die enig houvast op dit gebied kunnen bieden, publicaties over de strafrechtelijke kwalificatie van desinformatie en buitenlandse niet-strafrechtelijke procedures over klimaatdesinformatie. Op basis van deze bronnen zal dit onderwerp worden verkend.

Met name in de Amerikaanse literatuur is aandacht besteed aan de vraag of het verspreiden van onjuiste informatie over klimaatverandering als strafbaar feit kan kwalificeren.[309] Wat in die literatuur opvalt is dat beide uitersten van opvattingen over dit onderwerp goed worden bediend. Amerikaanse auteurs onderzochten bijvoorbeeld zelfs of klimaatontkenning als misdrijf tegen de menselijkheid zou kunnen kwalificeren, en stelden daarvoor goede aanknopingspunten te kunnen vinden.[310] Ook verschillende websites suggereren dat het internationaal strafrecht op klimaatontkenning zou moeten reageren.[311] Verderop in dit hoofdstuk worden enkele kritische Amerikaanse reacties op dergelijke opvattingen besproken. In Nederland schreven Lestrade en Kouwenberg een artikel over het vaststellen van strafrechtelijke aansprakelijkheid bij desinformatie.[312] Hoewel zij daarin niet specifiek ingaan op de verspreiding van onjuiste informatie over klimaatverandering door bedrijven, komen zij tot enkele relevante bevindingen voor deze subparagraaf. In de volgende alinea's zal dan ook op meerdere plaatsen naar hun publicatie worden verwezen. Discussies over de juridische kwalificatie van het verspreiden van onjuiste informatie over klimaatverandering hebben zich deels ook

306 Dat die informatie niet maatschappelijk bekend was, wordt bijv. gesteld in Complaint van de Attorney General of California van 15 september 2023, kenmerk Goc Code Sec. 6103, par. 41.
307 Zie bijv. Arkush & Braman 2024 p. 3. Zie ook Arkush & Braman 2024, p. 18-28.
308 Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 197.
309 Tucker 2012, p. 851.
310 Tucker 2012.
311 McKinnon 2019.
312 Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 196-205.

al naar de rechtspraktijk verplaatst, al zijn dat soort rechtszaken op dit moment civielrechtelijk van aard. In de volgende alinea's wordt een aantal van deze procedures uitgelicht om enige achtergrond te geven van de feiten die daarin aan bod komen. Vervolgens worden overwegingen gegeven over de mogelijkheden en wenselijkheid van dit soort procedures in het Nederlands strafrecht.

5.3.4.4.2 Buitenlandse procedures over onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig

In het buitenland zijn een aantal juridische procedures aanhangig die zich in belangrijke mate richten op de verspreiding van onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig. Deze lijken zich voornamelijk af te spelen in de Verenigde Staten. Om een beeld te schetsen van de materie die relevant is voor het onderwerp van deze subparagraaf, zal een omschrijving worden gegeven van enkele van deze procedures. De meest besproken rechtszaak die draait om deze vorm van onjuiste klimaatinformatie betreft een aanklacht van de *attorney general* van de Amerikaanse staat Californië. Hij kondigde in september 2023 aan vijf grote bedrijven uit de fossiele industrie aan te klagen voor decennialange misleidingscampagnes.[313] Het betreft een zaak die aanhangig is gemaakt door het Amerikaanse equivalent van een officier van justitie, maar die civiel- en dus niet strafrechtelijk van aard is. In zijn *complaint* stelt de *attorney general*:

> 'Defendants have known since at least the 1960s that fossil fuels produce carbon dioxide and other greenhouse gas (GHG) pollution that would warm the planet and change our climate. Defendants' own scientists knew as early as the 1950s that these climate impacts would be catastrophic, and that there was only a narrow window of time in which communities and governments could take action before the consequences became catastrophic. Rather than warn consumers, the public, and governments, however, Defendants mounted a disinformation campaign beginning at least as early as the 1970s to discredit the burgeoning scientific consensus on climate change; deny their own knowledge of climate change-related threats; create doubt in the minds of consumers, the media, teachers, policymakers, and the public about the reality and consequences of the impacts of burning fossil fuels; and delay the necessary transition to a lower-carbon future.'[314]

In de nieuwsmedia concludeert de *attorney general*: 'These defendants must be held accountable for the truths they shared in private while trying to undermine the science in public'.[315] Het doel van de procedure, die ook andere aanklachten omvat, is om schade vergoed te krijgen die Californië lijdt als gevolg van klimaatverandering. Op dit moment is de zaak aanhangig bij

313 Sahagún 2023.
314 Complaint van de Attorney General of California van 15 september 2023, kenmerk Goc Code Sec. 6103, par. 3-4. Zie voor een soortgelijke opvatting Tucker 2012, p. 891.
315 Sahagún 2023.

een Californische rechter. De aangeklaagde ondernemingen hebben vooralsnog niet door middel van openbaar beschikbare processtukken op de *complaint* gereageerd. Het laatste nieuws dat over deze procedure publiekelijk bekend werd, is dat de reikwijdte van de aanklacht in juni 2024 door de *attorney general* werd uitgebreid. Hij maakte in die maand kenbaar dat hij ook zal trachten om wederrechtelijk verkregen voordeel van de olie- en gasbedrijven te ontnemen. Daarbij nam hij ook recente voorbeelden op van misleidende reclamecampagnes van enkele van de bedrijven.[316]

Waar deze Californische zaak zich richt op misleiding van een breed publiek, gaan andere zaken over misleiding van specifieke groepen. Zo doet de *attorney general* van Washington, D.C. een onderzoek dat zijn basis vindt in het consumentenbeschermingsrecht.[317] Deze *attorney general* stelde: 'The defendants violated the District's consumer protection law by concealing the fact that using fossil fuels threatens the health of District residents and the environment. OAG filed this suit to end these disinformation campaigns and to hold these companies accountable for their deceptive practices.'[318] Ook worden dit soort procedures weleens gestart als kwesties van het onjuist informeren van beleggers. De *attorney general* van New York startte bijvoorbeeld een zaak tegen ExxonMobil voor het misleiden van beleggers over de gevolgen van klimaatverandering voor het bedrijf. Deze zaak leidde echter niet tot een veroordeling van ExxonMobil. Analisten zeiden tegen de BBC dat zij hier in een voorbeeld zagen van experimenten van overheden om na te gaan hoe zij bedrijven verantwoordelijk kunnen houden voor klimaatverandering.[319] Ook een aanklager uit Massachusetts startte een zaak tegen ExxonMobil, waarin hij stelde dat het oliebedrijf beleggers misleidde. Volgens de aanklacht deed het bedrijf dit omdat de waarde van de onderneming en zijn middelen zou verminderen als het publiek erachter zou komen welke catastrofale gevolgen klimaatverandering teweeg kan brengen.[320] Een soortgelijk onderzoek van de *attorney general* uit Californië ziet meer specifiek op vervuiling door plastic. De klimaatimpact van dat product wordt in die procedure slechts zijdelings genoemd.[321]

316 Bonta 2024.
317 Schwalb 2020.
318 Schwalb 2020.
319 BBC News 2019.
320 Mandel & Ehrlich 2017, p. 46.
321 Zie Bonta 2022, waarin de attorney general uit Californië over die zaak stelt: 'Enough is enough. For more than half a century, the plastics industry has engaged in an aggressive campaign to deceive the public, perpetuating a myth that recycling can solve the plastics crisis. The truth is: The vast majority of plastic cannot be recycled, and the recycling rate has never surpassed 9%. Every week, we consume the equivalent of a credit card's worth of plastic through the water we drink, the food we eat, and the air we breathe. This first-of-its-kind investigation will examine the fossil fuel industry's role in creating and exacerbating the plastics pollution crisis – and what laws, if any, have been broken in the process.'

Het voorgaande laat zien dat er in de Verenigde Staten verschillende juridische routes worden gebruikt om ondernemingen aan te klagen voor het verspreiden van onjuiste informatie over klimaatverandering. De kern van het verwijt in die zaken is dat deze bedrijven over interne kennis beschikten over de omvang en ernst van het klimaatprobleem, terwijl zij die omvang en ernst naar de buitenwereld verzwegen of bagatelliseerden. Hoewel deze procedures worden gestart door *attorney generals*, zijn deze civielrechtelijk van aard. De volgende subparagraaf zal onderzoeken in hoeverre dit soort procedures in het Nederlands strafrecht mogelijk zouden kunnen zijn.

5.3.4.4.3 Onjuiste informatie over klimaatverandering als zodanig in het licht van het Nederlands strafrecht

Het Nederlands strafrecht biedt mogelijkheden om het verspreiden van klimaatdesinformatie te sanctioneren. Het sanctioneren van rechtssubjecten die zich van leugenachtige praktijken bedienen om er zelf beter van te worden, is zelfs de kern van zowel de bovenstaande zaken als enkele delicten in het Nederlands strafrecht. De bovenstaande verwijten doen met name denken aan enkele delicten die eerder in dit hoofdstuk werden besproken, met name valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) en oplichting (artikel 326 Sr). Zoals hiervoor werd uiteengezet, worden enkele van deze Amerikaanse zaken ingestoken als kwesties van misleiding van beleggers. Voor dergelijke strafrechtelijke onderzoeken kan ook in de Nederlandse rechtsorde plaats zijn, bijvoorbeeld op basis van de strafbaarstelling van overtredingen van de Europese Verordening marktmisbruik in de WED.[322] Uit dit onderzoek is echter niet gebleken van Nederlandse strafzaken die een grote gelijkenissen vertonen met de voornoemde Amerikaanse procedures. In de literatuur worden dit soort praktijken van bedrijven uit de fossiele sector vaak vergeleken met campagnes waarmee tabaksfabrikanten twijfel zaaiden over de gezondheidsgevolgen van hun producten. Dit roept associaties op met de aangifte die strafrechtadvocate Ficq namens meerdere cliënten indiende tegen deze fabrikanten. Die aangifte bevatte echter geen aanklacht van deze vorm van oplichting.[323] De Nederlandse rechter heeft zich dan ook nog niet uitgelaten over de strafrechtelijke normering van dit soort informatiecampagnes.

In subparagraaf 2.6.3 werd uiteengezet dat de expressieve waarde van het strafrecht een van de redenen is om het rechtsgebied in te zetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het strafrecht is immers in grotere

322 In de WED zijn overtredingen van art. 14 en 15 van de Europese Verordening marktmisbruik strafbaar gesteld. Deze bevatten respectievelijk een verbod op handel met voorwetenschap en wederrechtelijke mededeling van voorwetenschap en een verbod op marktmanipulatie.

323 Ficq deed in dat dossier weliswaar namens haar cliënten aangifte van oplichting, maar deze aangifte zag op de manier waarop sigaretten waren ontworpen, en niet de manier waarop publiekelijk informatie over tabak werd verspreid. Zie ook OM 2018b.

mate dan andere rechtsgebieden in staat om uit te drukken dat bepaald gedrag fout is. Op die manier kan het strafrecht gestalte geven aan morele verontwaardiging die op klimaatgebied bestaat. Juist het onderwerp van deze derde vorm van onjuiste klimaatinformatie lijkt in dit kader een aanleiding voor strafrechtelijk onderzoek. Morele verontwaardiging op het terrein van het klimaatprobleem ziet namelijk vaak op dit onderwerp. Criminologen betitelen bepaalde bedrijven uit de fossiele industrie zelfs al als *carbon criminals*, door de vertraging in de maatschappelijke reactie op klimaatverandering die zij teweegbrachten met hun desinformatiecampagnes.[324] Veel auteurs begrijpen dat de wereld op dit moment nog fossiele brandstoffen nodig heeft en dat het gebruik van deze brandstoffen ook positieve gevolgen teweeg heeft gebracht. Voor het verspreiden van onjuiste informatie over klimaatverandering bestaat in de literatuur uiteraard in veel mindere mate begrip. Het zijn dan ook vaak deze praktijken die worden besproken in veel uiteenzettingen van ethische bezwaren op klimaatgebied.

Hoewel het wettelijk kader aanknopingspunten biedt voor gedachten over een strafzaak voor dit soort misleiding, en zo'n zaak in lijn zou kunnen zijn met de doelen waarmee het strafrecht kan worden ingezet in het juridische antwoord op klimaatverandering, is het niet gezegd dat een dergelijk onderzoek ook tot een veroordeling zou leiden. Ten eerste is het de vraag of de meest relevante feiten in dit kader niet zijn verjaard. Op valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) en oplichting (artikel 326 Sr) zijn straffen gesteld van respectievelijk zes en vier jaar. Uit artikel 70 Sr volgt dat het recht op strafvervolging dan na twaalf jaren vervalt.[325] In dit kader is het veelzeggend dat een van de populairste boeken over de desinformatiecampagnes van bedrijven getiteld is 'Losing Earth: The Decade We Could Have Stopped Climate Change'. Het decennium waarop het boek betrekking heeft loopt van 1979 tot 1989.[326] Vandaag de dag lijken deze bedrijven zich in aanzienlijk mindere mate bezig te houden met het ontkennen van de ernst van klimaatverandering of de invloed van de mens op het klimaatprobleem. Reacties van fossiele bedrijven op civiele aansprakelijkstellingen op het gebied van klimaatverandering beginnen tegenwoordig vaak met een erkenning van de ernst van het probleem. ExxonMobil stelde daarnaast bijvoorbeeld in 2008 dat het zou stoppen met het financieren van bepaalde klimaatonderzoeksgroepen.[327] Dit zijn groepen die in verschillende publicaties in verband zijn gebracht met desinformatie over klimaatverandering. Er zijn daarnaast overigens signalen dat ondernemingen nog altijd

324 Kramer 2020.
325 Art. 70 lid 1 sub 3 Sr.
326 Rich 2019.
327 Het Corporate Citizenship Report 2007 van ExxonMobil stelde dat het bedrijf zal 'discontinue contributions to several public policy research groups whose position on climate change could divert attention from the important discussion on how the world will secure the energy required for economic growth in an environmentally responsible manner.' Zie verder Adam 2008.

acties ondernemen om door middel van desinformatie de politieke reactie op klimaatverandering te vertragen.[328]

Dat veel van de mogelijk relevante feiten in dit kader lijken te zijn verjaard, voelt onbevredigend. Bovendien zou zo'n verjaring nauwelijks verenigbaar zijn met de gronden waarom het Nederlands strafrecht het leerstuk van verjaring kent. In de wetsgeschiedenis valt te lezen dat de wetgever ervoor heeft gekozen om strafvervolging niet eindeloos toe te staan en feiten vanaf een bepaald moment te laten verjaren, vanwege 'het verminderen van de strafbehoefte door het verstrijken van de tijd, de toename van de problemen bij de bewijslevering door tijdsverloop en het argument dat het inmiddels doorgemaakte leed (zoals een vrijwillige ballingschap) een surrogaat kan zijn voor de niet ondergane straf'.[329] Met de toegenomen merkbaarheid van en verontwaardiging over klimaatverandering zou het echter niet verbazen als de strafbehoefte voor deze feiten is toegenomen in plaats van verminderd. Voor de bewijslevering is reeds een grote hoeveelheid informatie vergaard, bijvoorbeeld door journalisten en in civiele procedures. Voor wat betreft het doorgemaakte leed zijn sommige bedrijven wellicht *in civilibus* aangesproken, maar het is de vraag of deze privaatrechtelijke zaken ook tot een uitspraak zullen leiden die voor de genoegdoening zorgt die een strafrechtelijke procedure teweeg zou brengen. Het feit dat deze feiten grotendeels zijn verjaard wringt dan ook, omdat die verjaring weinig rechtvaardigbare gronden lijkt te hebben anders dan dat deze uit de verjaringsregels volgt.

Het feit dat de algemene redenen voor de verjaringsregels in deze specifieke zaken moeilijk kunnen worden geïdentificeerd, staat uiteraard niet aan verjaring in de weg. Mocht een officier van justitie toch strafvervolging willen instellen voor dit soort feiten, dan staan haar of hem ten minste vier opties ter overweging voor. Ten eerste kan de officier op zoek gaan naar feiten die nog niet zijn verjaard, omdat praktijken doorgingen tot binnen de verjaringstermijnen van de relevante delicten.[330] Ten tweede kan zij of hij trachten te bepleiten dat sprake is van een doorlopende handeling, nu deze bedrijven tot kortgeleden zijn beticht van onjuiste uitlatingen, op klimaatgebied bijvoorbeeld door het verspreiden van onjuiste informatie in reclames over hun producten en diensten. Ten derde zou het Openbaar Ministerie kunnen trachten te komen tot een verdenking van een delict met een langere verjaringstermijn dan de delicten die in deze subparagraaf centraal staan. Zo is het verspreiden van onjuiste informatie over klimaatverandering in de Amerikaanse literatuur weleens in verband gebracht met misdrijven tegen de menselijkheid.[331] Tot slot kan worden gedacht aan een mogelijke witwaskwalificatie van gedragingen die betrekking hebben op de financiële opbrengsten van dit soort desinforma-

328 Harvey 2024 en Dembicki 2024.
329 *Kamerstukken II* 2001/02, 27419, nr. 5. Zie verder De Hullu & Van Kempen 2024, p. 155-158.
330 Zie als mogelijke aanknopingspunten bijv. Harvey 2024 en Dembicki 2024.
331 Tucker 2012.

tiepraktijken. Het gaat buiten de reikwijdte van deze verkenning om na te gaan of deze vier paden in specifieke gevallen tot een veroordeling zouden kunnen leiden.

Een strafproces over deze materie zou daarnaast ongetwijfeld stuiten op vragen over uitingsvrijheid. Zo is in de Amerikaanse literatuur beweerd dat een dergelijk proces in strijd met de vrijheid van meningsuiting zou zijn.[332] Soortgelijke vragen zijn ook in de Nederlandse literatuur behandeld. Landman concludeert bijvoorbeeld dat wetten die bedoeld zijn om desinformatie tegen te gaan niet zonder meer de toets van artikel 10 lid 2 EVRM doorstaan.[333] In het geval er echter schadelijke gevolgen kunnen worden aangetoond, lijkt het EHRM volgens haar terughoudend met het inroepen van deze bepaling.[334] Landman gaat echter met name in op desinformatie die door burgers op *social media* wordt verspreid. Het onderwerp van deze subparagraaf is wezenlijk anders, aangezien het hier niet gaat om burgers die zich uiten zonder daarbij een financieel belang te hebben, maar om bedrijven die valsheden verspreiden met het doel om een bepaalde financiële positie te behouden of vergaren. Het eerste geval doet in veel mindere mate denken aan oplichting, omdat moeilijker is te betogen hoe de boodschapper zich zou bevoordelen.[335] Het tweede geval is wel gericht op bevoordeling. Daardoor lijken zij in mindere mate op uitingsdelicten, waarbij de vrijheid van meningsuiting een grotere begrenzende rol speelt. Zo stellen Janssens en Nieuwenhuis over uitingsdelicten: 'Oplichting, afpersing en valsheid in geschrifte bijvoorbeeld, vallen buiten de omschrijving omdat het bij deze delicten niet primair om de uiting, maar om andere zaken gaat, zoals de bescherming van andermans vermogen en van het publieke vertrouwen dat men in bepaalde geschriften mag stellen.'[336] Dit laat onverlet dat bij een strafrechtelijke normering van deze derde vorm van onjuiste klimaatinformatie ook soortgelijke vragen zullen spelen, zoals de vraag in hoeverre bedrijven aan *cherry picking* ten aanzien van feiten omtrent klimaatverandering mogen doen, en waar deze praktijken omslaan in valsheid en bedrog.

Daarnaast is de vraag in hoeverre het strafrecht is bedoeld om zich te mengen in het wetenschappelijke en publieke debat over kwesties als klimaatverandering. De mate van consensus over het bestaan van klimaatverandering en de menselijke invloed daarop is buitengewoon groot. Tegelijkertijd bestaat er nog altijd volop debat over de precieze omvang van het probleem. In 2020 kopte de Volkskrant bijvoorbeeld: 'Kwart klimaatonderzoeken veel te pessimistisch over toekomst'.[337] Dit bericht volgde op een studie van Hausfather en Peters die door Nature werd gepubliceerd. Zij stellen daarin dat wetenschap-

332 Mandel & Ehrlich 2017, p. 54 en 84. Zie verder Tucker 2012.
333 Landman 2019, p. 430. Zie ook Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 204.
334 Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 204.
335 Voor verschillende definities en opvattingen over het begrip desinformatie, zie Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 197-200.
336 Janssens & Nieuwenhuis 2011, p. 3.
337 Keulemans 2020.

pers te vaak de nadruk leggen op *worst case scenarios*.[338] Het gaat ver buiten de reikwijdte van dit onderzoek om deze vaststellingen van Hausfather en Peters te onderzoeken, maar het laat wel zien dat er nog altijd discussie bestaat over de te verwachten gevolgen van klimaatverandering. Het is belangrijk dat in het publieke debat ook afwijkende geluiden worden gehoord; zo is het klimaatprobleem zelf ook ooit bekend geworden. Mandel en Ehrlich betwijfelen dan ook of de juistheid van complexe wetenschappelijke en academische zaken zich wel lenen om aan een strafrechter te worden voorgelegd.[339] Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er een punt is waar constructieve bijdragen aan het publieke en academische debat omslaan in misleiding die is bedoeld om er zelf beter van te worden. Waar in het eerste geval uiterste terughoudendheid geboden is bij een strafrechtelijke reactie, kan daar in het laatste geval eerder sprake van zijn. De consensus op dit gebied is door de jaren heen toegenomen. Het is de vraag of het uiterst selectief belichten van een deel van de wetenschap, hoe moreel verwerpelijk ook, binnen het speelveld van het strafrecht moet worden getrokken. Mocht hier al een juridische reactie op geboden zijn, dan kunnen mogelijk ook andere initiatieven en rechtsgebieden, waaronder het privaat- of tuchtrecht soelaas bieden.[340]

5.3.4.4.4 Afrondende beschouwingen

Het strafrecht lijkt op het eerste gezicht een geschikt juridisch instrument om te reageren op campagnes van bedrijven om twijfel over klimaatverandering te zaaien. Bij dergelijke praktijken worden immers valsheden verspreid met als doel om een betere positie te verkrijgen. Dit is in de kern wat bepaalde strafbaarstellingen behoren te bestrijden. De bovenstaande analyse liet echter zien dat een dergelijk strafproces niet zonder meer zou leiden tot een veroordeling, en dat er enkele vraagtekens te plaatsen zijn bij de effectiviteit van zo'n proces. Tot slot zou voor zo'n strafproces de vraag moeten worden gesteld in hoeverre een dergelijk proces op dit moment nog een positieve bijdrage zou leveren aan het juridische antwoord op klimaatverandering. De verwijten die in dit kader worden gemaakt aan bedrijven uit de fossiele sector zien veelal hoofdzakelijk op uitlatingen van decennia geleden. Tegenwoordig lijken deze bedrijven in mindere mate twijfel te willen verspreiden over het klimaatprobleem als zodanig. Een strafzaak als deze zou leiden tot een bestraffing van gedrag dat met name in het verleden plaatsvond. Een strafvervolging voor de eerste twee vormen van onjuiste klimaatuitlatingen zouden een gunstig generaalpreventief effect kunnen hebben. Een dergelijke procedure zou ervoor kunnen zorgen dat de verdachte en andere bedrijven weten dat zij in reclames eerlijk moeten zijn over hun klimaatimpact en hun goederen en diensten juist moeten classificeren. Nu desinformatiecampagnes van bedrijven reeds groten-

338 Hausfather & Peters 2020.
339 Mandel & Ehrlich 2017.
340 Vgl. Lestrade & Kouwenberg 2022, p. 199-200.

deels zijn opgehouden, is van zo'n generaalpreventief effect bij de derde vorm van onjuiste klimaatuitlatingen waarschijnlijk in mindere mate sprake.

Het is daarom voor te stellen dat belangenorganisaties zich liever richten op civiele gebodsacties, waarmee een toekomstige grens kan worden gesteld aan broeikasgasemissies, dan een aangifte gericht op desinformatiecampagnes, waarmee hoofdzakelijk een signaal wordt afgegeven ten aanzien van gedrag uit het verleden. Tegelijkertijd kan een dergelijke strafrechtelijke procedure wel degelijk effect sorteren. Het kan een afschrikwekkend effect hebben op bedrijven die overwegen om niet eerlijk te communiceren over de gevaren die hun goederen of diensten teweegbrengen. Dit effect kan dan ook verder reiken dan alleen onjuiste informatievoorziening over klimaatverandering. Daarnaast kan het meer specifiek een norm stellen over het belang van juiste communicatie ten aanzien van het klimaatprobleem; dit kan dan ook een generaalpreventieve werking hebben voor de andere vormen van onjuiste klimaatcommunicatie die in dit hoofdstuk werden besproken. Tot slot zou een dergelijke strafrechtelijke procedure een sterke expressieve waarde kunnen hebben. Op het gebied van deze desinformatiecampagnes bestaat een aanzienlijke hoeveelheid terechte morele verontwaardiging. Een strafproces zou aan die verontwaardiging gestalte kunnen geven.

5.3.5 Afrondende beschouwingen

Onjuiste informatie die verband houdt met klimaatverandering komt in vele soorten en maten. Met name in het andere rechtsgebieden dan het strafrecht is een trend waar te nemen van procedures die draaien om *greenwashing*, waarbij bedrijven zichzelf, hun producten of diensten duurzamer voordoen dan deze zijn. Dergelijke procedures draaien veelal om onjuiste aanprijzingen in reclames, maar het kan ook onjuiste juridische duurzaamheidsclassificaties betreffen. Daarnaast zijn er, met name in de Verenigde Staten, verschillende procedures aanhangig die gaan over informatie die bedrijven verspreidden over klimaatverandering als zodanig. Deze bedrijven wordt verweten dat zij intern op de hoogte waren van de ware oorzaken en risico's van klimaatverandering, maar naar buiten toe het klimaatprobleem, of de invloed van de mens daarop, ontkenden of bagatelliseerden. Langzaamaan krijgt ook het strafrecht wereldwijd (indirect) met dit soort procedures te maken. De laatstgenoemde soort zaken wordt bijvoorbeeld veelal aangespannen door Amerikaanse officieren van justitie, al doen zij dit op dit moment wel door middel van het civielrecht. *Greenwashing*-zaken zijn ook in meerdere landen in het strafrecht te ontdekken, zowel als het gaat om oneerlijke aanprijzing als oneerlijke juridische classificatie van producten en diensten.

Voor wat betreft *greenwashing*-zaken in het Nederlands strafrecht valt op dat de wetgever terughoudend is geweest om het strafrecht een rol toe te bedelen bij het tegengaan van onjuiste reclames. Van de burger kan worden

verwacht dat hij oplettend is en weet dat overdrijvingen bij reclame horen. Het strafrecht is niet bedoeld om gebruikelijke overdrijvingen in reclames te bestrijden, al zeker niet als de burger met het blote oog kan zien dat bepaalde claims niet kloppen. Bovendien houden al meerdere niet-strafrechtelijke loketten zich bezig met het bestrijden van oneerlijke reclames en handelspraktijken. De Reclame Code Commissie en de ACM behandelden in Nederland al allerhande zaken die verband houden met de klimaatcommunicatie van ondernemingen. De AFM zou dat ook kunnen doen als het een financiële kwestie betreft. Daarnaast kan de civiele rechter een rol spelen bij het tegengaan van *greenwashing*, zo bleek uit een procedure tussen fossielvrij en KLM. Waar voor het Openbaar Ministerie dus terughoudendheid op zijn plaats is, hebben andere organen een actievere rol in de bestrijding van oneerlijke communicatie over de duurzaamheidskwalificaties van producten en diensten. Door die actieve rol zullen deze andere organen waarschijnlijk meer kennis en kunde hebben op het gebied van het bestrijden van onjuiste duurzaamheidsclaims.

Dit betekent echter niet dat het strafrecht geen rol behoort te hebben bij de bestrijding van *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie. Voor die rol kan ten eerste worden gedacht aan zaken waarin een overdrijving in een reclame dusdanig groot is, dat deze eerder als strafrechtelijke fraudezaak passend is dan als andersoortige procedure. In Duitsland belandde een dergelijke zaak tegen DWS begrijpelijkerwijs in het strafrecht. Ten tweede kan worden gedacht aan gevallen waarin een onderneming al meermaals op de vingers is getikt door de Reclame Code Commissie, de ACM, de AFM of de civiele rechter, maar nog altijd geen verbetering laat zien. Als dergelijke procedures een bedrijf klaarblijkelijk niet tot normconform gedrag kunnen dwingen, dan kan dit leiden tot de noodzaak om het *ultimum remedium* van het strafrecht in stelling te brengen. Ten derde kan de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd zijn als een onderneming welbewust een goed of dienst als duurzaam classificeert, terwijl dit niet is toegestaan op basis van de groeiende hoeveelheid wetten en regels op dit gebied. Deze normen zijn tegelijkertijd complex, en het is logisch dat handhavers voor lichte gevallen een pas op de plaats maken totdat autoriteiten en ondernemingen hun rol ten opzichte van die wetten en regels verder hebben kunnen uitkristalliseren.

Er zijn verschillende aspecten aan *greenwashing* die het juist kunnen rechtvaardigen om het strafrecht aan te wenden. Verschillende praktijken die in dit hoofdstuk werden behandeld, kwalificeren als de klassieke vormen van misleiding waarvoor het strafrecht is bedoeld. Bovendien kunnen deze praktijken dusdanig ernstig zijn dat zij de inzet van het strafrecht zouden rechtvaardigen. Oneerlijke reclames ten aanzien van de klimaatimpact van goederen en diensten kunnen immers consumenten bedriegen, waardoor zij onverschillig worden ten opzichte van de klimaatimpact van de producten en diensten die zij afnemen. Ook kan *greenwashing* zorgen voor concurrentievervalsing, omdat daadwerkelijk duurzame bedrijven achter kunnen raken op minder vooruitstrevende concurrenten die aan agressieve marketing op duurzaamheidsterrein

doen. Daarnaast zijn consumenten bij duurzaamheidsclaims bovenmatig afhankelijk van informatie van verkopers om gegronde keuzes te kunnen maken. Waar allerlei aspecten van goederen en diensten met het blote oog zichtbaar zijn, is het duurzame karakter ervan veel minder gemakkelijk vast te stellen. De klimaatimpact van een product of dienst wordt immers grotendeels bepaald door het totstandkomingsproces ervan. Dat proces is meestal niet inzichtelijk voor de consument, waardoor hij grotendeels op informatie van de producent moet varen. Als producenten misbruik maken van die positie, kan het volgens de wetsgeschiedenis gerechtvaardigd zijn om het strafrecht aan te wenden.

Voor wat betreft zaken over oneerlijke uitlatingen over klimaatverandering als zodanig, zijn er zeer goede redenen om de mogelijke inzet van het strafrecht verder te onderzoeken. Er is weinig in verband met klimaatverandering waarover zoveel morele verontwaardiging bestaat als over de campagnes van bedrijven om het klimaatprobleem te bagatelliseren. Dit is een reden om de inzet van het strafrecht te overwegen. Deze verkenning leidde echter ook tot enkele juridische obstakels die laten zien dat dit geen gemakkelijk onderzoek zal zijn. De meeste grove vormen van het verspreiden van desinformatie lijken enkele decennia geleden te zijn verspreid. Het is de vraag of deze nu nog in een strafrechtelijke procedure kunnen worden betrokken. Daarnaast zullen sommigen betogen dat het strafrecht niet bedoeld is om debatten over complexe fenomenen als klimaatverandering te beslechten. Hoewel dit terechte aandachtspunten in deze discussie zijn, bestaan er zonder meer redenen om het strafrecht in voorkomende gevallen te overwegen; niet om te reageren op gebruikelijke aanprijzingen van producten in het maatschappelijk verkeer, maar op het voeren van welbewuste strategieën van leugenachtige informatie om de maatschappelijke en politieke reactie op een ongelooflijk groot probleem als klimaatverandering te vertragen.

Op dit laatste gebied zou ook de wetgever aan zet kunnen zijn. Klimaatverandering is niet het enige gebied waarop bedrijven het verwijt wordt gemaakt dat zij geconstateerde enorme risico's over hun producten of diensten niet met de buitenwereld deelden of zelfs ernstig bagatelliseerden. Ook bijvoorbeeld de tabaksindustrie en industrieën die PFAS emitteren hebben regelmatig dergelijke verwijten gekregen. Het lijkt echter geen uitgemaakte zaak of het een strafbaar feit is om deze informatie dan niet te melden. Bedrijven zijn in Nederland al onderworpen aan tal van meldplichten. Bepaalde ondernemingen moeten ongebruikelijke transacties melden aan de FIU-Nederland. Datalekken moeten worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Als een bedrijf er echter achter komt dat zijn producten of diensten tot verwoestende gevolgen leiden, dan bestaat zo'n meldplicht niet. Sterker nog, dan lijkt er geen harde regel te zijn die eraan in de weg staat om aan de buitenwereld te communiceren dat het met dergelijke risico's reuze meevalt. Voor grote bedrijven gaan de CSRD en de CSDDD hier enige verandering in brengen. Deze bedrijven worden immers verplicht om gepaste zorgvuldigheid te betrachten ten aanzien

van een behoorlijk scala aan onderwerpen, ook als daar geen specifieke wetten aan ten grondslag liggen. Een breder debat over informatieverplichtingen van bedrijven in gevallen waarin zij enorme gevaren teweegbrengen, zoals bij tabak, PFAS en klimaatverandering, is echter op zijn plaats.

In paragraaf 4.5 kwam de rol van belangenorganisaties binnen het juridische antwoord op klimaatverandering aan bod. Deze organisaties hebben het initiatief voor tal van belangrijke klimaatrechtszaken genomen. In die paragraaf werd besproken dat er meerdere juridische obstakels voor hen zijn als zij het strafrecht willen aanwenden. Dit kan gedeeltelijk verklaren waarom er tot dusver meer civielrechtelijke dan strafrechtelijke klimaatzaken hebben plaatsgevonden. Deze obstakels gelden in aanzienlijk mindere mate als het gaat om een strafrechtelijke procedure op het gebied van *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie. In zo'n zaak spelen immers niet de uitdagingen die het juridisch kwalificeren van de uitstoot van broeikasgassen bemoeilijken. Een *greenwashing*-zaak draait immers niet om een kwalificatie van broeikasgasemissies, maar om een kwalificatie van de communicatie over die emissies. Deze paragraaf liet zien dat de laatstgenoemde kwalificatie aanzienlijk gemakkelijker te maken is. Om die reden zou het niet verbazen als belangenorganisaties zich op strafbare *greenwashing* zouden gaan richten. Het strafrecht biedt deze organisaties immers een middel met een sterke expressieve kracht, en onjuiste klimaatinformatie vormt voor hen een toegankelijker strafrechtelijk front in hun strijd tegen klimaatverandering. Zij voeren deze strijd echter ook door zich in te zetten voor nieuwe strafbepalingen. Daarbij moet met name worden gedacht aan een strafbaarstelling van ecocide, die in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk centraal staat.

5.4 Strafbaarstelling van ecocide

5.4.1 Inleiding

Een strafbaarstelling van ecocide is het laatste strafrechtelijke middel dat in dit hoofdstuk wordt onderzocht. Een onderzoek naar zo'n delict lijkt hier op zijn plaats, omdat dit een van de meest genoemde strafrechtelijke antwoorden op de klimaatcrisis is.[341] Volgens verschillende activisten en rechtswetenschappers zou een strafbaarstelling van ecocide een belangrijke of zelfs onmisbare stap in de strijd tegen het klimaatprobleem zijn. Zo stelt Higgins in het kader van haar voorstel voor een ecocidestrafbaarstelling: 'Stop the ecocide at source, and offsetting, carbon crediting and carbon capture and storage become redundant'.[342] Mehta en Jackson beschrijven ecocidewetgeving in een column voor The Guardian getiteld 'To stop climate disaster, make ecocide

341 Zie bijv. Setzer & Higham 2024, p. 50.
342 Kotter 2014, p. 229.

an international crime. It's the only way'.[343] De grote meerwaarde die zij aan een strafbaarstelling van ecocide gegeven, volgt al uit de inleiding: '[T]he growing global campaign to criminalize ecocide can address the root causes of the climate crisis and safeguard our planet [...].'[344] Ecocide heeft geen algemeen erkende definitie, maar omvat in de meeste omschrijvingen menselijke gedragingen die leiden of kunnen leiden tot de meest grove vormen van milieuschade. De term ecocide is een combinatie van het Griekse woord *oikos*, dat huis of verblijfplaats betekent, en de Latijnse term *caedere*, dat vernietigen of neerslaan betekent. Een vertaling van ecocide komt daarmee neer op het vernietigen van de verblijfplaats. Gezien het hedendaagse gebruik van het woorddeel *eco*, kan ecocide ook worden vertaald als het vernietigen van een ecosysteem. Ecocide wordt in de praktijk gezien als de overtreffende trap van verschillende vormen van milieubeschadiging.[345]

De huidige discussie over ecocide stamt uit het internationaal strafrecht, dat op dit moment nog geen zelfstandige milieustrafbaarstelling kent. Binnen deze discussie zijn verschillende concepten voor delictsomschrijvingen van ecocide geformuleerd die tot doel hadden om te worden toegevoegd aan het Statuut van Rome. Het is goed verklaarbaar waarom voorstanders zich aanvankelijk op het internationaal strafrecht richtten. De grote ecologische problemen van onze tijd hebben immers veelal een grensoverschrijdend of zelfs mondiaal karakter. Een internationaalstrafrechtelijke reactie kan dan passend lijken, omdat dit voor een mondiale respons zorgt. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat een aantal van de landen die voor een grote mate van milieuvervuiling zorgen geen partij bij het Internationaal Strafhof zijn, zoals de Verenigde Staten, Rusland en China. Het opnemen van een nieuwe strafbaarstelling in het Statuut van Rome is bovendien een zeer ambitieus doel. Daarvoor is namelijk een twee derde meerderheid van de lidstaten vereist.[346] Nationale strafbaarstellingen lijken aanzienlijk bereikbaarder; in dat geval hoeft immers alleen een nationale wetgever met de strafbaarstelling in te stemmen. Het is daarom begrijpelijk dat voorstanders van ecocidewetgeving zich steeds vaker op de nationale strafrechtstelsels richten. Dit wordt later in deze paragraaf verder toegelicht.

In het afgelopen decennium zijn er dan ook in allerlei nationale rechtsstelsels initiatieven genomen tot een strafbaarstelling van ecocide. De Belgische en de Franse wetgever hebben bijvoorbeeld zo'n delict aangenomen. Ook in

343 Mehta & Jackson 2021.

344 Mehta & Jackson 2021. Zij stellen ook: 'Enacting laws against ecocide, as is under consideration in a growing number of jurisdictions, offers a way to correct the shortcomings of the Paris agreement. Whereas Paris lacks sufficient ambition, transparency and accountability, the criminalization of ecocide would be an enforceable deterrent.' Zie ook Van Zwam 2020, waarin Mehta stelt: 'Als ecocide strafbaar wordt, dan moet de topman van Shell, Ben van Beurden zijn bedrijf wel omgooien.'

345 *Kamerstukken II* 2020/21, 35690, nr. 2, p. 4.

346 Art. 121 lid 3 Statuut van Rome.

Nederland is een discussie ontstaan over de noodzaak van een strafbaarstelling van ecocide. Toenmalig Tweede Kamerlid Van Raan deed in november 2023 namens de Partij voor de Dieren een wetsvoorstel, dat als doel heeft om ecocide als artikel 153 aan het Wetboek van Strafrecht toe te voegen.[347] Dit voorstel heeft een kritische reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State gekregen, met name omdat het toepassingsbereik van het voorstel te onduidelijk zou zijn. Om die reden staat het voorstel volgens de Afdeling op gespannen voet met de vereisten van *lex certa*.[348] Uit publieke bronnen is niet op te maken wat op dit moment de status van dit wetgevingstraject is. Van Raan is niet langer Tweede Kamerlid, maar zijn partijgenoot Teunissen heeft de verdediging van het initiatief per april 2024 overgenomen.[349] Deze paragraaf is bedoeld om argumenten voor en tegen een strafbaarstelling van ecocide in de Nederlandse rechtsorde te identificeren. Deze argumenten worden in belangrijke mate ontleend aan de krachten en beperkingen van het strafrecht die eerder in dit onderzoek werden geïdentificeerd (zie met name paragrafen 2.4 en 2.6 en hoofdstuk 4).

Hoewel voorstanders van ecocidewetgeving zich vaak richten op klimaatverandering, omvat zo'n strafbaarstelling ook gedragingen die geen verband met het klimaatprobleem houden. Een ecocidedelict is namelijk ook bedoeld om andere vormen van milieuverslechtering te bestrijden, zoals verderop in deze paragraaf meermaals zal blijken. Een zorgvuldige afbakening van deze paragraaf is daarom op zijn plaats. Dit onderzoek ziet immers op klimaatverandering en niet op deze andere vormen. Er bestaat echter een sterke overlap tussen de geopperde argumenten voor ecocidewetgeving op het gebied van het klimaat in specifieke zin en het milieu in brede zin. Deze argumenten kunnen daarom grotendeels nauwelijks los van elkaar worden beschouwd. Om die reden worden in deze paragraaf ook enkele kernargumenten voor een strafbaarstelling van ecocide geïdentificeerd die algemener van aard zijn. Er is echter getracht om deze bondig te behandelen, zodat de nadruk komt te liggen op de toegevoegde waarde van een strafbaarstelling van ecocide voor het juridische antwoord op klimaatverandering.

In deze paragraaf wordt eerst een achtergrond van een strafbaarstelling van ecocide omschreven. Deze achtergrond is vereist om later te kunnen komen tot een oordeel over de voor- en nadelen van zo'n delict in de Nederlandse rechtsorde. Subparagraaf 5.4.2 behandelt verschillende concepten voor delictsomschrijvingen voor het internationaal strafrecht en wetsvoorstellen en wetten voor nationale strafrechtstelsels. Daarna worden in subparagraaf 5.4.3 argumen-

347 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2. De auteur van dit onderzoek heeft meermaals als externe adviseur meegedacht over enkele hoofdlijnen van dit wetsvoorstel, maar heeft geen bijdrage geleverd aan het schrijven van dit voorstel.

348 RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II. De auteur van dit onderzoek heeft eenmalig als externe adviseur meegedacht over enkele hoofdlijnen van dit advies, maar heeft geen bijdrage geleverd aan het schrijven van dit advies.

349 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 4.

ten voor en tegen een dergelijke strafbaarstelling geïdentificeerd. Deze argumenten zijn geïdentificeerd door middel van een uitgebreide analyse op basis van zowel de criteria voor strafbaarstelling van De Roos[350] als van Buisman.[351] Aangezien de uitkomsten van die analyse aanzienlijk verder reikten dan het hoofdonderwerp van dit onderzoek, zijn niet alle resultaten in deze paragraaf opgenomen. Enkele van de bevindingen met de meest uitgesproken of significante voordelen en nadelen zijn echter in die subparagraaf opgenomen. In subparagraaf 5.4.4 wordt het onderzoek toegespitst op het hoofdonderwerp van deze studie. In dat gedeelte staat de vraag centraal in hoeverre een dergelijke strafbaarstelling van toegevoegde waarde zou kunnen zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Deze paragraaf sluit af met enkele afrondende beschouwingen in subparagraaf 5.4.5.

5.4.2 Wetten en wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide

5.4.2.1 Inleiding

De Amerikaanse bioloog Galston introduceerde het begrip ecocide in 1970. Hij kwalificeerde daarmee de ontbossing van grote stukken land met Agent Orange door het Amerikaanse leger tijdens de Vietnamoorlog. Galston pleitte voor ecocidewetgeving tijdens de Conference on War and National Responsibility van 1970. Andere veelgenoemde vroege referenties naar de term zijn van de Zweedse minister-president Palme tijdens de Conference on the Human Environment van de Verenigde Naties in 1972 en van de Amerikaanse hoogleraar internationaal recht Falk in zijn concept voor een Internationale Conventie voor de Misdaad Ecocide uit 1973.[352] In dit concept presenteerde Falk een internationaalstrafrechtelijke delictsomschrijving voor ecocide die verderop in dit hoofdstuk wordt behandeld. Waar de term vervolgens enkele decennia slechts sporadisch werd gebezigd, komt het gebruik ervan in het afgelopen decennium vaker voor.[353] In de afgelopen jaren lijkt het gebruik van de term zelfs exponentieel toegenomen, bijvoorbeeld bij de verschillende nationale wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide die in deze paragraaf worden behandeld. Deze toegenomen interesse in de term en strafbaarstelling kan waarschijnlijk grotendeels worden toegeschreven aan de mondiale zorgen over verschillende ecologische crises.

De term ecocide lijkt op dit moment met name te worden gebezigd in een juridische context. Als voorbeelden van ecocide worden zowel algemene

350 De Roos 1987.
351 Buisman 2020.
352 Voor een geschiedenis van het gebruik van de term ecocide, zie Ahmed 2017, p. 140-145.
353 Zie bijv. Bisschop & Janssen, p. 33.

gedragingen, zoals overbevissing en kernproeven,[354] als concrete casus, zoals vervuilende activiteiten van Shell in de Nigerdelta en de handel in gemodificeerde gewassen door Monsanto, genoemd.[355] In het dagelijks taalgebruik en in de wetenschapsgebieden buiten de rechtswetenschap lijkt de term ook steeds vaker voor te komen. Er zijn veel prominente voorstanders van een strafbaarstelling van ecocide, waaronder Paus Franciscus, de Franse president Macron en klimaatactivist Gretha Thunberg.[356] Het Europees Parlement heeft inmiddels zijn steun uitgesproken voor een strafbaarstelling van ecocide in het internationaal strafrecht.[357] Pleidooien voor een strafbaarstelling van ecocide zagen aanvankelijk met name op het internationaal strafrecht. De discussie over zo'n strafbaarstelling lijkt zich echter gedeeltelijk te verplaatsen naar de nationale strafrechtsystemen. In deze subparagraaf worden zowel internationaalstrafrechtelijke voorstellen als nationale initiatieven geanalyseerd.

5.4.2.2 Internationaal strafrecht

Een zelfstandige milieustrafbaarstelling voor vergaande milieuvervuiling heeft het internationaal strafrecht tot op heden niet gehaald. De International Law Comission van de Verenigde Naties heeft een zelfstandige strafbaarstelling van grote milieuschade tussen 1978 en 1998 bediscussieerd. Deze gesprekken vonden plaats in het kader van de totstandkoming van het document dat later het Statuut van Rome werd, waarmee het Internationaal Strafhof werd opgericht en de *four core international crimes* werden vastgesteld, te weten genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf van agressie. Het conceptdocument bevatte enige tijd een artikel 26 dat een strafbaarstelling bevatte die zich richtte op 'an individual who wilfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment'. Deze bepaling zou zowel opgaan voor milieubeschadiging in oorlogs- als vredestijd. Deze bepaling is op een later moment uit conceptversies verdwenen. Het Statuut van Rome, dat werd aangenomen in 1998 en in werking trad in 2002, bevatte uiteindelijk dan ook niet zo'n strafbaarstelling.[358] Hoewel het Statuut van Rome geen zelfstandig milieudelict kent, is op basis ervan vervolging van bepaalde gedragingen die het milieu schaden wel mogelijk. Oorlogsmisdrijven, één van de vier *core crimes*, kan volgens artikel 8(2)(b)(iv) Statuut van Rome onder meer bestaan uit: 'Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread,

354 Garcia Ruiz, South & Brisman 2020 en Higgins 2012.
355 International Monsanto Tribunal 2016. Zie ook Jâgers 2017.
356 Yeo 2020.
357 Resolutie van het Europees Parlement van 20 januari 2021, kenmerk P9_TA(2021)0014.
358 Higgins, South & Short 2013, p. 261 en Greene 2019, p. 15-16. Voor een historische achtergrond, zie Swirc 2023a en Swirc 2023b.

long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated.'[359]

De omschrijving van de milieuschade in deze bepaling sluit aan bij het Verdrag inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderingstechnieken, dat spreekt van 'widespread, long-lasting or severe effects'.[360] Dat verdrag definieert *widespread* als 'encompassing an area on the scale of several hundred square kilometres', *long-lasting* als 'lasting for a period of months, or approximately a season' en *severe* als 'involving serious or significant disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets'.[361] Naast deze expliciete grondslag voor vervolging van gedragingen die leiden tot milieuvernietiging, zou bepaalde milieuvervuiling dusdanig grote gevolgen voor een bevolking kunnen hebben dat deze kan kwalificeren als een andere vorm van oorlogsmisdrijven of als een van de andere *core crimes*.[362] De milieustrafbaarstelling van artikel 8(2)(b)(iv) Statuut van Rome blijkt in de praktijk weinig handzaam. Dit komt onder meer doordat alleen handelingen in oorlogstijd binnen de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen.[363] Op dit moment heeft dan ook nog geen strafvervolging van milieumisdrijven binnen het internationaal strafrecht plaatsgevonden.[364] Het Bureau van de Aanklager van het Internationaal Strafhof sprak in 2016 wel de ambitie om meer nadruk te gaan leggen op de vervolging van strafbare feiten onder het Statuut van Rome die zijn gepleegd door middel van of hebben geresulteerd in milieuvernietiging.[365] Deze ambitie van het Bureau zorgt niet voor nieuwe strafbepalingen in het internationaal strafrecht of een uitbreiding van de jurisdictie van het Internationaal Strafhof; de aanklager kan slechts manoeuvreren binnen de reikwijdte van de reeds bestaande strafbaarstellingen in het Statuut van Rome.[366]

Naast de voornoemde discussie binnen de International Law Commission van de Verenigde Naties, is een strafbaarstelling van vergaande milieuvervuiling bediscussieerd in de rechtswetenschappelijke literatuur. Dit gebeurde vaak

359 Art. 8(2)(b)(iv) Statuut van Rome.
360 Art. 1 lid 1 ENMOD.
361 Bijlage bij ENMOD.
362 Sluiter & Van Straaten 2020, p. 129-132 en Ahmed 2017, p. 141, Jâgers 2017, p. 368-370 en Van der Wilt 2021a, p. 265.
363 Merz, Cabanes & Gaillard 2014, p. 6.
364 Ahmed 2017, p. 139.
365 Bureau van de Aanklager van het Internationaal Strafhof 2016, par. 41, waarin wordt gesteld: 'The impact of the crimes may be assessed in light of, inter alia, the increased vulnerability of victims, the terror subsequently instilled, or the social, economic and environmental damage inflicted on the affected communities. In this context, the Office will give particular consideration to prosecuting Rome Statute crimes that are committed by means of, or that result in, inter alia, the destruction of the environment, the illegal exploitation of natural resources or the illegal dispossession of land.' Zie ook Pereira 2020.
366 Sluiter & Van Straaten 2020, p. 130-131.

met gebruikmaking van de term ecocide. Falk, aan wie eerder in deze paragraaf werd gerefereerd, kwam in 1973 met de eerste uitgewerkte juridische definitie van ecocide. Het doel van de door hem voorgestelde strafbaarstelling was om de Genocide Convention uit te breiden.[367] Hij ging daarbij uit van de volgende conceptstrafbaarstelling van ecocide:

> 'In the present Convention, ecocide means any of the following acts committed with intent to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem:
> a) The use of weapons of mass destruction, whether nuclear, bacteriological, chemical, or other;
> b) The use of chemical herbicides to defoliate and deforest natural forests for military purposes;
> c) The use of bombs and artillery in such quantity, density, or size as to impair the quality of soil or the enhance the prospect of diseases dangerous to human beings, animals, or crops;
> d) The use of bulldozing equipment to destroy large tracts of forest or cropland for military purposes;
> e) The use of techniques designed to increase or decrease rainfall or otherwise modify weather as a weapon of war;
> f) The forcible removal of human beings or animals from their habitual places of habitation to expedite the pursuit of military or industrial objectives.'[368]

Nadat duidelijk was geworden dat geen zelfstandig milieudelict werd opgenomen in het Statuut van Rome, bestond enige tijd een beperkte aandacht voor een mogelijke strafbaarstelling van ernstige milieucriminaliteit in het internationaal strafrecht. De discussie werd opnieuw aangewakkerd door Higgins, die in 2010 aan de International Law Commission van de Verenigde Naties voorstelde om ecocide op te nemen in het Statuut van Rome. Haar doel was om met zo'n strafbaarstelling een internationale milieuzorgplicht te vestigen. Zij ging daarbij uit van de volgende omschrijving van ecocide:

> 'Ecocide is the extensive damage to, destruction of or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been severely diminished.'[369]

Higgins definiteert *extensive* als schade die als 'widespread, long-lasting or severe' kwalificeert. Deze omschrijving sluit dus aan bij het Verdrag inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderingstechnieken, dat hiervoor werd aangehaald. Onder *inhabitants* verstaat Higgins alle levende organismen in een bepaald gebied. Het voorstel van

367 Higgins, Short & South 2012, p. 259.
368 Falk 1973.
369 Higgins 2010, p. 6. Zie verder Greene 2019, p. 2.

Higgins is ambitieus; niet alleen vanwege het feit dat zij een nieuw delict in het Statuut van Rome ambieert, maar ook doordat zij in samenhang daarmee enkele fundamentele wijzigingen van het internationaal strafrecht oppert. Zo zouden volgens haar ook rechtspersonen moeten kunnen worden bestraft binnen het internationaal strafrecht, hetgeen op dit moment nog niet mogelijk is.[370] Daarnaast zouden overtreders ook veroordeeld moeten kunnen worden om de door hen ontstane schade te herstellen. Ook dit zou aanpassingen in het Statuut van Rome vereisen.[371] Het feit dat ook andere organismen dan mensen slachtoffer kunnen zijn, vraagt bovendien om andere soorten van kennis bij het Internationaal Strafhof en andere betrokkenen bij de praktijk van het internationaal strafrecht.[372] Daarbovenop zouden ook de regels rondom *mens rea* uit het internationaal strafrecht volgens Higgins moeten worden aangepast voor een strafbaarstelling van ecocide. Het internationaal strafrecht vereist voor een veroordeling op dit moment opzet en kennis bij de verdachte.[373] Higgins ziet ecocide echter als een 'crime of strict liability' of een 'crime of consequence', waarbij geen bepaalde *mens rea* is vereist.[374] Haar werk voor een strafbaarstelling van ecocide heeft een grote impact gemaakt; ook na haar overlijden in 2019 is zij een inspiratiebron voor velen in de ecocidebeweging gebleven.

Na het initiatief van Higgins is de belangstelling voor een strafbaarstelling van ecocide verder toegenomen. Zo kwam er een oproep van Vanuatu en de Malediven tot heroverweging van ecocide in het internationaal strafrecht.[375] Inmiddels bestaat een levendig debat over een strafbaarstelling van ecocide in het internationaal recht en houden verschillende belangenorganisaties zich met het onderwerp bezig. De Cambridge Dictionary noemde 'ecocide' zelfs één van de kanshebbers voor het woord van het jaar van 2019, omdat het in dat jaar 680 procent vaker was gebruikt dan het jaar ervoor.[376] Een van de meest prominente belangenorganisaties op het gebied van ecocidewetgeving is Stop Ecocide International. Deze stichting gaf opdracht aan een panel van juristen, onder leiding van Sands en Fall Sow, om te komen tot een juridische werkdefinitie voor ecocide. Dit heeft in juni 2021 geleid tot een voorstel van het panel voor een nieuwe bepaling in het Statuut van Rome:

> '1. For the purpose of this Statute, "ecocide" means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and

370 Van der Wilt 2013 en Mwanza 2018, p. 600-604.
371 Killean 2021 en Jågers 2017, p. 371.
372 Killean 2021, p. 329.
373 Art. 30 Statuut van Rome.
374 Higgins 2010, p. 63, Bisschop & Janssen 2016, Mwanza 2018, p. 609-612, P. Higgins, Short & South 2012, p. 262 en Greene 2019, p. 3.
375 *Kamerstukken II* 2020/21, 35690, nr. 2, p. 6 en Greene 2019, p. 7.
376 Oxford Languages 2019.

either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts.

2. For the purpose of paragraph 1:
   a. "Wanton" means with reckless disregard for damage which would be clearly excessive in relation to the social and economic benefits anticipated;
   b. "Severe" means damage which involves very serious adverse changes, disruption or harm to any element of the environment, including grave impacts on human life or natural, cultural or economic resources;
   c. "Widespread" means damage which extends beyond a limited geographic area, crosses state boundaries, or is suffered by an entire ecosystem or species or a large number of human beings;
   d. "Long-term" means damage which is irreversible or which cannot be redressed through natural recovery within a reasonable period of time;
   e. "Environment" means the earth, its biosphere, cryosphere, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, as well as outer space.'[377]

In de toelichting bij het voorstel valt te lezen dat het panel heeft getracht twee hoofdvoorwaarden te verbinden aan een veroordeling voor ecocide. Ten eerste moet sprake zijn van 'severe and either widespread or long-term damage to the environment'; een variatie op de hiervoor aangehaalde bewoording uit het Verdrag inzake het verbod van militair of enig ander vijandelijk gebruik van milieuveranderingstechnieken. Ten tweede moet de gedraging die daartoe heeft geleid *unlawful* of *wanton* zijn.[378] Het panel heeft daarmee een concept-strafbaarstelling opgesteld die een wederrechtelijkheidsvereiste kent, tenzij sprake is van gedragingen die *wanton*, oftewel moedwillig, zijn. Aan de bovengenoemde omschrijving van *wanton* door het panel vallen twee zaken op. Ten eerste is sprake van een belangenafweging tussen de milieuschade en de sociale en economische voordelen van de handeling in kwestie. Daarmee krijgt de concept-strafbaarstelling van het panel kenmerken van een zorgplichtbepaling. Ten tweede valt op dat door het meenemen van sociale en economische gevolgen in het delict, deze concept-strafbaarstelling toch een bepaalde mate van antropocentrisme krijgt. Zowel sociale als economische gevolgen lijken in het voorstel immers op de mens te zien. Dit is opvallend, aangezien veel voorstanders van ecocidewetgeving nu juist naar een meer ecocentrisch milieustrafrecht toe willen bewegen (zie voor dit onderscheid paragraaf 2.4).

Er bestaat inmiddels een levendig en actueel debat over ecocide als delict in het internationaal strafrecht. In dit debat komen een aantal aspecten naar voren die interessant zijn voor dit onderzoek. Ten eerste betogen partijen vaak dat er op dit moment onvoldoende juridische mogelijkheden bestaan om rechtssubjecten verantwoordelijk te houden voor de schade die zijn aan het milieu toebrengen. De juridische leemte die ecocidewetgeving zou opvullen

377 Stop Ecocide Foundation 2021, p. 5. Zie voor een reactie bijv. De Vries 2024, p. 984.
378 Stop Ecocide Foundation 2021, p. 5.

is volgens deze pleitbezorgers dan ook groot.[379] Dit volgt onder meer uit een column van Monbiot in The Guardian, waarin hij omschrijft welke veranderingen een strafbaarstelling van ecocide teweeg zou brengen: 'I believe it would change everything. It would radically shift the balance of power, forcing anyone contemplating large-scale vandalism to ask themselves: "Will I end up in the international criminal court for this?" It could make the difference between a habitable and an uninhabitable planet.'[380] Volgens veel auteurs komt deze leemte in het internationaal strafrecht en in nationale jurisdicties grotendeels voort uit het antropocentrische karakter van deze rechtstelsels. Ecocide zou als ecocentrisch delict daarom van grote toegevoegde waarde zijn.[381] Cullinan stelt dat 'a primary cause of environmental destruction is the fact that current legal systems are designed to perpetuate human domination of nature instead of fostering mutually beneficial relationships between humans and other members of the earth community'.[382]

Ten tweede zou een strafbaarstelling van ecocide met name zijn gericht op gedragingen van ondernemingen en hun leidinggevenden. In veel oproepen tot strafbaarstelling staan hun gedragingen centraal.[383] De ondertitel van een boek dat ecocidewetgeving aanprijst spreekt boekdelen: 'Kill the corporation before it kills us'.[384] Daarnaast worden overheden en hun hoge functionarissen vaak genoemd als mogelijke plegers van ecocide. Higgins concludeert in haar boek *Eradicating Ecocide*: 'Corporations are the ones gambling our planet away and our governments are running the casino'.[385] Tot slot betogen partijen veelal dat zo'n strafbaarstelling belangrijk is voor het milieu in brede zin, maar ook meer specifiek voor het klimaat[386] Al in 1994 werd een strafbaarstelling van ecocide in de juridische literatuur in verband met klimaatverandering genoemd.[387] Ook in de criminologie wordt de opwarming van de aarde als vorm van ecocide gekenmerkt.[388] Higgins ziet een strafbaarstelling van ecocide als een belangrijke stap in de strijd tegen het klimaatprobleem.[389] Dit geldt ook voor Mehta en Jackson, zoals bleek uit hun citaten die in de inleiding

379 Zie bijv. Kusnetz & Talmazan 2021.
380 Monbiot 2019.
381 Bisschop & Janssen 2016 en Crook, Short & South 2018, p. 304-305.
382 Cullinan 2011, p. 144.
383 Zie bijv. Willemsen 2015, Schwegler 2017 en Tielbeke 2019b.
384 Whyte 2020.
385 Higgins 2010, p. 165. Ook het Nederlandse wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide richt zich hoofdzakelijk op strafbare feiten in de ondernemingssfeer, zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 57.
386 Zie bijv. Metha & Merz 2015, p. 3, Bilotta 2019 en McCue 2021.
387 Teclaff 1994.
388 White 2020, hfdst. 2, Crook, Short & South 2018, p. 300 en White & Kramer 2015.
389 Higgins 2013, p. 155, waarin zij stelt dat een strafbaarstelling van ecocide 'will assist the world in meeting its current international climate change obligations'. Zie ook Higgins, Short & South 2012, p. 4-5.

van deze paragraaf werden aangehaald.[390] Over de haalbaarheid van een strafbaarstelling van ecocide in het internationaal recht wordt echter wisselend gedacht. De redenen hiervoor worden verderop in deze paragraaf behandeld. Deze haalbaarheidsobstakels zouden een reden kunnen zijn waarom het ecocidedebat zich gedeeltelijk naar het nationaal strafrecht lijkt te begeven.

5.4.2.3 Buitenlandse strafbaarstellingen en wetgevingsprocessen

Higgins, Short en South schreven in 2012 dat tien jurisdicties op dat moment een strafbaarstelling van ecocide kenden, namelijk Rusland, Kirgistan, Tajikistan, Wit-Rusland, Georgië, Vietnam, Oekraïne, Moldavië, Armenië en Kazakhstan. Zij lijken erop te doelen dat delicten in deze landen als ecocidestrafbaarstellingen hebben te gelden, omdat zij zouden zijn gebaseerd op het artikel 26 uit de voornoemde conceptversie van het document dat later het Statuut van Rome werd.[391] De bevinding van Higgins, Short en South is in verschillende juridische publicaties overgenomen.[392] Ook het Nederlandse wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide uit november 2023 refereert aan deze opsomming van staten die een strafbaarstelling van ecocide zouden kennen.[393] Uit de rechtswetenschappelijke literatuur volgt echter niet dat al deze landen de term ecocide gebruiken om hun strafbaarstelling mee aan te duiden. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat de term voorkomt in alle strafrechtsystemen die door Higgins, Short en South worden genoemd. Voor bepaalde jurisdicties is dat echter wel het geval. Zo luidt de Vietnamese strafbaarstelling die door hen wordt aangehaald:

> 'Those who, in peace time or war time, commit acts of annihilating en-mass population in an area, destroying the source of their livelihood, undermining the cultural and spiritual life of a country, upsetting the foundation of a society with a view to undermining such society, as well as other acts of genocide or acts of ecocide or destroying the natural environment, shall be sentenced [...].'[394]

Een delict dat de term ecocide niet lijkt te gebruiken komt voor in het Russische strafrecht, dat de volgende strafbaarstelling kent:

> 'Massive destruction of the animal or plant kingdoms, contamination of the atmosphere or water resources, and also commission of other actions capable of causing an ecological catastrophe, shall be punishable [...].'[395]

390 Mehta & Jackson 2021. Zie ook Tielbeke 2020, Greene 2019, White 2015 en Higgins, Short & South 2012.
391 Higgins, Short & South 2012.
392 Zie bijv. Greene 2019 p. 19-20 en Schwegler 2017, p. 94.
393 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 17-18.
394 Greene 2019, p. 20.
395 Vertaling uit Ecocide Law 2024.

Bij de doeltreffendheid van deze strafbaarstellingen kunnen vragen worden gesteld, aangezien er nauwelijks vervolgingen op grond van deze bepalingen plaatsvinden.[396] Eén van de redenen hiervoor kan zijn dat de landen waarnaar Higgins, Short en South verwijzen, kampen met een aanzienlijke mate van omkoping en corruptie. Dit blijkt onder meer uit hun lage notering in de *Corruption Perceptions Index* van Transparency International.[397] Opmerkelijk is ook dat geen van deze staten partij bij het Statuut van Rome is. Dit is anders voor enkele landen die in de afgelopen jaren wetgevingstrajecten voor een strafbaarstelling van ecocide hebben doorgemaakt. De volgende alinea's zullen ingaan op wetgevingsprocessen in Frankrijk en België. Die processen en hun uitkomsten geven immers een divers beeld van hetgeen een ecocidedelict kan behelzen. Bovendien zijn ten aanzien van de strafbepalingen in die landen enkele sterke en zwakke punten geïdentificeerd die later in deze paragraaf aan bod zullen komen. Alvorens een analyse van die punten zal worden gemaakt, staat de volgende subparagraaf van dit onderzoek stil bij het Nederlandse wetgevingstraject voor een strafbaarstelling van ecocide.

In verschillende landen neemt de aandacht voor een nationale strafbaarstelling toe. Zo nam Frankrijk in augustus 2021 een wet aan na een veelbesproken wetgevingsproces. President Macron had zich daarvoor al meermaals uitgesproken als voorstander van een strafbaarstelling van ecocide.[398] De strafbaarstelling die werd aangenomen is mede gebaseerd op een voorstel van het Citizens' Convention on Climate, een burgerberaad dat bestond uit 150 willekeurig gekozen Fransen. Het delict is echter behoorlijk afgezwakt ten opzichte van eerdere voorstellen.[399] Artikel L231-1 Code de l'environment bevat een breed verbod op verregaande vormen van milieuvervuiling. Als deze bepaling opzettelijk wordt overtreden, dan kwalificeert dit als ecocide.[400] Een van de vereisten van de bepaling is dat sprake moet zijn van langdurige schade, zoals vaker een bestanddeel is van ecocidedelicten. Om te kunnen spreken van langdurigheid moet het volgens deze bepaling gaan om schade die tenminste zeven jaar aanhoudt.[401] Een ander opvallend punt uit deze strafbaarstelling is dat alleen sprake kan zijn van ecocide bij wederrechtelijke handelingen. Het delict kan dus alleen tot aansprakelijkheid leiden bij schendingen van bepaalde bestuursrechtelijke milieuregelgeving en kent daarmee een administratieve afhankelijkheid (zie verder subparagraaf 2.3.4).[402] Dit is opvallend, omdat voorstanders van ecocidewetgeving zich nu juist vaak tegen de administratieve

396 Greene 2019, p. 21.
397 Transparancy International 2024.
398 Van Langendonck 2020.
399 Art. L231-1 en L231-3 Code de l'environnement. Deze bepaling 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.
400 Art. L231-3 Code de l'environment
401 Art. L231-1 Code de l'environment.
402 Art. L231-1 en L231-3 Code de l'environnement.

afhankelijkheid van het milieustrafrecht keren. Dit wordt later in dit hoofdstuk verder behandeld.

In verschillende nieuwsmedia kan worden gelezen dat de eerste juridische procedure op basis van de ecocidebepaling inmiddels is aangevangen. Bewoners van Grézieu-La-Varenne, dat onderdeel is van het arrondissement Lyon, vonden hoge waarden van trichlooretheen in hun omgeving nadat zij een onderzoek waren gestart naar aanleiding van een verdachte geur in hun buurt. Na onderzoek bleek dat hun woningen waren gebouwd op grond waar eerder een industriële wasplaats stond. Nieuwsmedia stellen dat de waarden van trichlooretheen in de gemeente minstens 800 maal hoger bleken dan toegestaan, hetgeen levensgevaarlijk kan zijn.[403] Eind 2022 werd publiekelijk bekend dat vorderingen van de bewoners waren toegewezen in een civiele zaak, waardoor zij onder meer een schadevergoeding van bijna EUR 900.000 kregen.[404] Uit dit onderzoek is niet gebleken of na het civiele vonnis ontwikkelingen hebben plaatsgehad in het strafrechtelijke traject. Het is dan ook niet bekend wat de status is van 'EU's first ecocide trial', zoals de zaak in de nieuwsmedia is gekwalificeerd.[405] Er heeft voor zover bekend dan ook nog geen veroordeling voor ecocide in Europa plaatsgevonden.

Ook de Belgische wetgever houdt zich al enige tijd bezig met een strafbaarstelling van ecocide. De Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van het Belgisch federaal parlement keurde in 2021 een resolutie goed die ervoor pleit om ecocide strafbaar te stellen in het internationaal strafrecht. De resolutie verzoekt de Belgische regering ook om ecocide als misdaad op te nemen in het Belgisch strafwetboek.[406] De Belgische regering had eerder in een beleidsverklaring de volgende passage opgenomen in het kader van milieucriminaliteit:

> 'We zullen ook meer aandacht hebben voor nieuwe fenomenen, zoals ecocide. Ecocide is het menselijk handelen in strijd met de principes van milieurechtvaardigheid. We zullen de experten vragen om een gefundeerd advies uit te brengen omtrent de mogelijkheid tot het opnemen van ecocide in het Strafwetboek. We zullen hen vragen de gevolgen in de praktijk in kaart te brengen.'[407]

Dit traject heeft inmiddels tot een nieuwe strafbaarstelling geleid. Boek II van het Belgische nieuwe Strafwetboek kent een strafbaarstelling van 'het opzettelijk plegen, door handelen of nalaten, van een illegale handeling, die ernstige, grootschalige en langdurige schade aan het milieu veroorzaakt'. Bij de effectivi-

403 Romans 2022 en Pinna 2022.
404 Hensaw 2022.
405 Pinna 2022.
406 Resolutie van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 29 juni 2021, kenmerk Doc 55 1429/002.
407 Beleidsverklaring van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 4 november 2020.

teit van deze bepaling moeten echter, evenals bij de Franse ecocidewet, vraagtekens worden gezet. Uit de delictsomschrijving volgt reeds dat de bepaling een wederrechtelijkheidsvereiste kent. De strafbaarstelling geldt immers alleen voor illegale handelingen. Daarnaast geldt de wet slechts voor overtredingen van federale regelgeving en internationale regelgeving die de federale overheid bindt. Dit zorgt voor een aanzienlijke inperking van de reikwijdte van de strafbaarstelling. In de praktijk betekent dit namelijk dat de bepaling slechts tot aansprakelijkheid kan leiden als sprake is van (i) schade als gevolg van ioniserende stralingen of radioactief afval; (ii) schade in of op de Noordzee; of (iii) handelingen die niet gelokaliseerd kunnen worden in België. De bepaling was ten tijde van het sluiten van dit onderzoek nog niet in werking getreden. Logischerwijs zijn er dan ook nog geen strafrechtelijke onderzoeken of aangiftes op basis van deze bepaling bekend.

De Belgische en Franse wetgevers hebben dus een ecocidestrafbaarstelling aangenomen, maar beide delicten kennen bestanddelen die gedeeltelijk aan de effectiviteit van de bepalingen in de weg zullen staan. Beide strafbaarstellingen kennen immers een administratieve afhankelijkheid, en het Belgische wetsvoorstel geldt slechts voor een beperkt aantal soorten misdrijven. Deze beperkingen gelden in mindere mate voor een wetsvoorstel dat in Nederland is ingediend, al heeft ook dat voorstel tot wezenlijke kritische vragen geleid. Het Nederlandse wetsvoorstel kent geen administratieve afhankelijkheid en geldt voor een breed scala aan milieumisdrijven, maar op legaliteitsgebied zijn ten aanzien van het voorstel meerdere begrijpelijke bedenkingen geformuleerd. Dit voorstel wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

5.4.2.4 Nederlandse parlementaire aandacht en wetgevingstraject

In de Nederlandse rechtsorde is de aandacht voor een strafbaarstelling van ecocide in het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen. De Partij voor de Dieren is in deze beweging evident de koploper onder de politieke partijen. Wassenberg, een Tweede Kamerlid voor die partij, bepleitte in zijn *maiden speech* in 2015 een opname van ecocide in het internationaal strafrecht.[408] Vervolgens is Van Raan, ook vertegenwoordiger van de Partij voor de Dieren, het meest zichtbare Tweede Kamerlid geworden in de campagne voor zo'n strafbaarstelling. Een motie die hij in november 2018 indiende voor 'een inventarisatie [...] van het begrip ecocide' werd niet door de Tweede Kamer aangenomen.[409] Een initiatiefnota van zijn hand uit 2020 roept uitgebreider op om tot strafbaarstelling van ecocide over te gaan. Daarbij noemt hij uitdrukkelijk ook het nationale strafrecht.[410] Van Raan verwijst zowel in zijn initiatiefnota als in een eerdere motie naar klimaatverandering als een van de

408 *Handelingen II* 2015/16, nr. 2, item 16, p. 11-12.
409 *Kamerstukken II* 2018/19, 34952, nr. 36, p. 1.
410 *Kamerstukken II* 2020/21, 35690, nr. 2, p. 3.

redenen om tot strafbaarstelling van ecocide over te gaan.[411] Het kabinet stelde in reactie op de initiatiefnota echter dat zij een strafbaarstelling van ecocide niet de gekozen weg vindt om milieuproblemen aan te pakken.[412] Een reden voor het kabinet was dat er internationaal te weinig consensus over de definitie van ecocide zou bestaan.[413] Later gaf het kabinet aan zich te richten op 'op andere manieren om bescherming van natuur en biodiversiteit vorm te geven'.[414] Het kabinet zou ten aanzien van een strafbaarstelling van ecocide naar eigen zeggen 'een afwachtende houding' hebben.[415] Het kabinet zag de definitie van het panel onder leiding van Sands en Fall Sow als een initiatief dat meerdere vragen onbeantwoord laat, waardoor het deze definitie louter zag als een aanzet tot verdere discussie.[416]

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 werd uitdrukkelijk over een strafbaarstelling van ecocide gesproken. De Partij voor de Dieren bepleitte in haar verkiezingsprogramma een strafbaarstelling van ecocide in het internationaal strafrecht.[417] GroenLinks riep in haar verkiezingsprogramma voor het eerst op tot een strafbaarstelling van ecocide, al bleek daaruit nog niet of het een nationale of internationale strafbaarstelling betrof.[418] Inmiddels is duidelijk dat GroenLinks oproept tot zowel een nationale als een internationale strafbaarstelling van ecocide.[419] Ook in de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur is de interesse voor het onderwerp in het afgelopen decennium toegenomen.[420] Daarnaast is de belangenorganisatie Stop Ecocide NL zichtbaar in het Nederlandse publieke debat als het gaat om een strafbaarstelling van ecocide. Ook Nederlandse kranten hebben inmiddels verschillende keren over ecocide als delict gepubliceerd.[421] Als ecocide echter in Nederlandse nieuwsmedia wordt genoemd, dan is dit nagenoeg altijd in het kader van een mogelijke strafbaarstelling. De term lijkt in Nederland vooralsnog nauwelijks in het dagelijks taalgebruik te worden gebezigd.

In november 2023 diende Van Raan zijn wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide in. Dit voorstel beoogt een artikel 153 aan het Wetboek van Strafrecht toe te voegen.[422] Het eerste lid van die bepaling zou volgens het voorstel als volgt moeten luiden:

---

411 *Kamerstukken II* 2018/19, 34952, nr. 36 en *Kamerstukken II* 2020/21, 35690, nr. 2, p. 26
412 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 26 april 2021, kenmerk 35690/2021D01852, p. 1.
413 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 26 april 2021, kenmerk 35690/2021D01852, p. 7.
414 *Kamerstukken II* 2021/22, 35690, nr. 4, p. 10.
415 *Kamerstukken II* 2021/22, 35690, nr. 4, p. 10.
416 *Kamerstukken II* 2021/22, 35690, nr. 4, p. 20.
417 Partij voor de Dieren 2021.
418 GroenLinks 2021.
419 GroenLinks 2024.
420 Sluiter & Van Straaten 2020.
421 Zie bijv. Schuilenburg 2019 en Willemsen 2015.
422 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2.

> 'Als schuldig aan ecocide wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de zesde categorie degene die opzettelijk door 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, waarbij het hier in elk geval gaat om alle gevaarzetting die voldoet aan het schadecriterium voor ecocide.'[423]

Het tweede lid van de bepaling bevat definities van een aantal kernbestanddelen van de strafbaarstelling. Zo wordt schade als langdurig aangemerkt 'indien de schade niet binnen een redelijke termijn kan worden hersteld door middel van natuurlijk herstel'.[424] Volgens het voorstel is sprake van wijdverbreide schade 'indien de schade optreedt in een meer dan beperkt geografisch gebied, landsgrenzen overschrijdt, dan wel betrekking heeft op een belangrijk deel van een ecosysteem, een groot aantal mensen of een groot aantal van een bepaalde diersoort of plantensoort'.[425] In de memorie van toelichting bij het voorstel worden deze en andere termen verder toegelicht.[426] De memorie geeft daarnaast toelichting op de tekortkomingen in het huidige milieustrafrecht die het wetsvoorstel beoogt te verhelpen. Zo beoogt het voorstel om een ecocentrische milieustrafbaarstelling in het leven te roepen, hetgeen op dit moment in het Nederlands milieustrafrecht ontbreekt. Het ecocentrische karakter van het wetsvoorstel blijkt uit het feit dat het beoogt om bepaalde ecosystemen te beschermen. Uit de voornoemde definitie van wijdverbreide schade blijkt dat ook de invloed op de mens van belang kan zijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid.[427] Daarnaast wil Van Raan een autonome milieustrafbaarstelling in het leven roepen. Het is dus zijn bedoeling dat de ecocidewet ook tot aansprakelijkheid kan leiden als conform een milieuvergunning is gehandeld.[428] Een andere tekortkoming die hij signaleert is de beperkte slagkracht van het Nederlands strafrecht in gevallen van milieuschade die in het buitenland wordt veroorzaakt. Het wetsvoorstel beoogt dan ook een strafbaarstelling te creëren die geen vereiste van dubbele strafbaarheid kent.[429] Uit Kamerstukken blijkt dat Teunissen de verdediging van het initiatief heeft overgenomen nu Van Raan niet langer Tweede Kamerlid is.[430]

Het voorstel Wet strafbaarstelling ecocide kreeg verschillende kritische reacties, waaronder van de Afdeling advisering van de Raad van State.[431]

---

423 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2, p. 1-2.
424 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2, p. 2.
425 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2, p. 2.
426 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3.
427 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 32-33.
428 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 34-43.
429 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 57.
430 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 4.
431 RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II.

De Afdeling constateert terecht dat het voorstel past binnen een ontwikkeling waarin zowel nationaal als internationaal steeds meer constitutionele erkenning komt voor de bescherming van de natuurlijke leefomgeving. Vervolgens noemt de Afdeling een aantal 'fundamentele bezwaren', die met name zijn gestoeld op de *lex certa*-vereisten van het strafrecht (zie voor een achtergrond paragraaf 4.4). Het voorstel is volgens de Afdeling namelijk dusdanig algemeen omschreven dat onvoldoende duidelijk wordt welke gedragingen er onder vallen. Ook het feit dat het wetsvoorstel zowel een krenkings- als een gevaarzettingscomponent bevat, kan op negatieve kritiek van de Afdeling rekenen (zie voor een achtergrond subparagraaf 4.3.4). Een belangrijke component van het advies houdt verband met de doorbreking van de administratieve afhankelijkheid. Daarover maakt de Afdeling de volgende begrijpelijke observaties:

> 'De Afdeling merkt op dat de milieunormen die kunnen worden overtreden, vastgelegd kunnen zijn in zowel algemene regels, in zorgplichten of in beschikkingen zoals milieuvergunningen of ontheffingen. Daardoor is het voor betrokkenen in beginsel duidelijk aan welke normen zij zich moeten houden, zowel in bestuursrechtelijk als in strafrechtelijk opzicht. Door de koppeling met deze bestuursrechtelijke normen los te laten, valt die duidelijkheid voor een belangrijk deel weg. Het is in dat licht des te meer van belang dat de voorgestelde delictsomschrijving voldoende wordt afgebakend, zodat het voor betrokkenen duidelijk is welk handelen of nalaten wel en welk handelen of nalaten niet strafbaar is.'[432]

Met inachtneming van deze en andere overwegingen komt de Afdeling tot de conclusie dat het wetsvoorstel in strijd met de *lex certa*-vereisten van het Nederlands strafrecht is.[433] Eerder had het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie soortgelijke kritiek op het wetsvoorstel.[434] Ook in de rechtswetenschappelijke literatuur wordt het gebrek aan rechtszekerheid gesignaleerd, waaronder door De Vries.[435] Evenals het wetsvoorstel zelf, zal het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State verder worden toegelicht in het vervolg van deze paragraaf. Daarin worden ook in bredere zin enkele krachten en potentiële zwaktes van ecocidewetgeving toegelicht. Dit wordt eerst in algemene zin gedaan in subparagraaf 5.4.3, om dit vervolgens toe te passen op het juridische antwoord op klimaatverandering in subparagraaf 5.4.4. Eerst zullen echter nog enkele afrondende beschouwingen worden geformuleerd ten aanzien van de voornoemde voorstellen en wetten voor een strafbaarstelling van ecocide.

---

432 RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II.
433 RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II.
434 Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal van het OM van 10 oktober 2023, kenmerk PaG/KOAT/19444.
435 De Vries 2024.

5.4.2.5 *Afrondende beschouwingen*

Initiatieven voor een strafbaarstelling van ecocide stammen uit het internationaal strafrecht. Het is goed verklaarbaar waarom betogen voor ecocidewetgeving zich aanvankelijk op dat rechtsgebied richtten. Pleitbezorgers van ecocidewetgeving willen een norm stellen om een bewustzijnsverandering te verwezenlijken.[436] Het internationaal strafrecht kan een sterk middel voor dit doel zijn. Het gaat in dat rechtsgebied immers om de 'most serious crimes of concern to the international community as a whole'.[437] Een andere reden waarom voorstanders van ecocidewetgeving aanvankelijk kozen voor het internationaal strafrecht lijkt te zijn gelegen in het internationale bereik ervan. Ecosystemen laten zich niet door landsgrenzen beperken; zowel de oorzaken als gevolgen van grote milieuvervuiling doen zich veelal buiten landsgrenzen voor.[438] Hierbij moet worden opgemerkt dat het mondiale bereik van het internationaal strafrecht niet moet worden overdreven. Enkele van de grootste landen, waarvan vaak wordt aangenomen dat zij de grootste ecologische schade in het leven roepen, waaronder de Verenigde Staten, China, Rusland en India, zijn geen partij bij het Internationaal Strafhof.[439] Tot slot is het logisch dat pleitbezorgers zich eerst op het internationaal strafrecht richtten, omdat een internationale strafbaarstelling leidt tot nationale strafbaarstellingen. Het Statuut van Rome verplicht staten immers om de strafbaarstellingen uit dat verdrag op te nemen in hun eigen strafrechtsystemen. Als ecocide wordt opgenomen in het Statuut van Rome, dan zullen de verdragspartijen daardoor een eigen strafbaarstelling moeten aannemen.[440] Met een internationale strafbaarstelling slaan voorstanders voor ecocidewetgeving dus twee vliegen in een klap.

Het is echter ook begrijpelijk waarom voorstanders van ecocidewetgeving zich in toenemende mate op nationale strafrechtsystemen richten. Ten eerste richten pleitbezorgers van ecocidewetgeving zich vaak op rechtspersonen. Uit artikel 25 lid 1 Statuut van Rome volgt dat deze in het internationaal strafrecht niet kunnen worden vervolgd.[441] In veel nationale strafrechtsystemen bestaat deze mogelijkheid wel.[442] Een voorstel om rechtspersonen binnen de jurisdictie van het Internationaal Strafhof te brengen, is al eens door de Rome Conference afgewezen.[443] Ten tweede zouden de vereisten van *mens rea* uit nationale strafrechtsystemen beter bij een strafbaarstelling kunnen passen dan de vereisten uit het internationaal strafrecht. Bepaalde voorstanders van een

436 Higgins 2012.
437 Preambule 9 Statuut van Rome.
438 Hendriks 2010, p. 12.
439 Greene 2019, p. 40-41
440 Schabas 2016, art. 17.
441 Zie Van der Wilt 2013 voor een verdieping.
442 Bilotta 2019, Schwegler 2017 en Mwanza 2018.
443 Van der Wilt 2013, p. 46-49.

strafbaarstelling van ecocide stellen dat de vereisten op dit gebied uit het internationaal strafrecht moet worden verlaagd naar culpa of zelfs *strict liability*.[444] Artikel 30 lid 1 Statuut van Rome vereist op dit moment echter dat het feit met opzet en kennis is gepleegd. Ten derde is de vraag of er binnen de instituten van het internationaal strafrecht voldoende kennis aanwezig is op het gebied van milieu. Zowel bij de aanklagers als bij rechters bestaat op dit moment immers geen specifieke kennis over het milieurecht.[445] Veel nationale strafrechtsystemen beschikken wel over dergelijke gespecialiseerde kennis. Uiteraard kan ervoor worden gepleit om het internationaal strafrecht te amenderen om deze obstakels weg te nemen, maar het is de vraag of dit een haalbaar doel is.

Bij deze haalbaarheid moeten überhaupt de grootste vraagtekens worden gezet als het om een strafbaarstelling in het internationaal strafrecht gaat. Om te komen tot een nieuw delict, zou één van de 123 verdragspartijen van het Statuut van Rome een voorstel moeten indienen. De verdragspartijen zouden het eerst eens moeten worden over de delictsomschrijving van de nieuwe strafbepaling. Om deze nieuwe bepaling vervolgens aan te nemen, is een twee derde meerderheid van de verdragspartijen vereist.[446] Het duurde 50 jaar voor het Statuut van Rome tot stand kwam, en dat statuut betrof louter delicten die al strafbaar waren gesteld in het internationaal recht.[447] Het verbaast daarom niet dat het idee van een internationaalstrafrechtelijk ecocidedelict in de literatuur wel als utopisch wordt afgedaan.[448] De kans dat zo'n grote hoeveelheid staten het eens wordt over een definitie, en dan ook nog eens twee derde voor het voorstel stemt, lijkt op dit moment inderdaad beperkt. Daar zou naar mijn verwachting echter verandering in kunnen komen. De toekomstscenario's van klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit en andere milieuproblemen zien er dusdanig slecht uit dat het niet zou verbazen als de politieke en maatschappelijk visie op dit soort onderwerpen zal gaan kantelen. Op dit moment lijkt het echter buitengewoon uitdagend om ecocide op te nemen in het Statuut van Rome. Het is dan ook goed verklaarbaar waarom er een verschuiving is van ecocidewetsvoorstellen in het internationale strafrecht naar de nationale strafrechtstelsels. De bevindingen die hiervoor werden omschreven, laten evenwel zien dat er in die stelsels nog wordt gezocht naar wat zo'n delict zou moeten behelzen.

In Frankrijk is een delict aangenomen, maar deze kan slechts leiden tot aansprakelijkheid als het administratieve milieurecht wordt overtreden. Daarmee wordt de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht dus niet doorbroken, terwijl dit al enige tijd als zwakte van het rechtsgebied wordt

444 Van der Wilt 2021a, p. 270.
445 Drumbl 2000 en Greene 2019, p. 38-39.
446 Art. 121 lid 3 Statuut van Rome.
447 Greene 2019, p. 43.
448 Greene 2019, p. 42.

opgemerkt (zie verder paragraaf 2.4). Ook België kent een strafbaarstelling van ecocide, maar die bepaling gaat zelfs slechts op voor een zeer specifieke categorie milieudelicten. Het Nederlandse wetsvoorstel kent een aanzienlijk breder toepassingsbereik dan de Franse en Belgische ecocidewetten. Dit voorstel slaagt er in zijn huidige vorm echter in onvoldoende mate in om een duidelijke omschrijving te geven van het gedrag dat binnen de reikwijdte van de beoogde strafbaarstelling valt, waardoor de rechtszekerheid onvoldoende wordt gewaarborgd. Het wetsvoorstel identificeert echter enkele belangrijke tekortkomingen in het milieustrafrecht, en zou daarom een startschot kunnen zijn voor een wetgevingstraject dat van groot belang is voor het Nederlands milieustrafrecht. De volgende subparagrafen zullen enkele sterktes en zwaktes van deze ecocidewetten en -wetsvoorstellen verder omschrijven.

5.4.3 Algemene bevindingen over een strafbaarstelling van ecocide

5.4.3.1 Inleiding

Een strafbaarstelling van ecocide zou meer gedragingen omvatten dan alleen handelingen die met het klimaatprobleem verband houden. Hoewel dit onderzoek is bedoeld om de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering in kaart te brengen, zijn enkele algemenere overwegingen op zijn plaats. Bepaalde krachten en beperkingen van de voornoemde ecocidewetten en -wetsvoorstellen kunnen namelijk niet in een vacuüm van het klimaatstrafrecht worden bezien, zoals in de inleiding van deze paragraaf al werd gesteld. De volgende subparagrafen gaan in op drie algemenere onderwerpen die van belang zijn voor een ecocidewet. Dit zijn onderwerpen die zijn voortgekomen uit een bredere analyse van zo'n strafbaarstelling op basis van zowel de criteria voor strafbaarstelling van De Roos[449] als van Buisman.[450] Om meer focus aan te brengen in deze paragraaf, is ervoor gekozen om niet alle bevindingen uit die analyse op te nemen (zie verder subparagraaf 5.4.1). De conclusie en afrondende beschouwingen van deze paragraaf gaan kort in op enkele andere uitkomsten van deze bredere analyse (zie subparagraaf 5.4.5). De onderstaande drie onderwerpen geven een beeld van enkele kerndiscussies die rondom een strafbaarstelling van ecocide spelen. Aangezien dit onderzoek primair de Nederlandse rechtsorde betreft, wordt het voornoemde Nederlandse wetsvoorstel als uitgangspunt genomen. In de volgende alinea's wordt echter ook gerefereerd aan andere ecocidewetten en -wetsvoorstellen. In deze alinea's wordt een strafbaarstelling van ecocide in algemene zin behandeld. In subparagraaf 5.4.4 wordt specifieker ingegaan op de potentiële rol van ecocidewetgeving bij klimaatmitigatie.

449 De Roos 1987.
450 Buisman 2020.

Ten eerste wordt in de volgende subparagrafen ingegaan op de kwalificatie die een strafbaarstelling van ecocide in het leven roept. Op dit moment bestaat er in het Nederlands strafrecht nog geen juridisch *label* voor vormen van grove milieuvervuiling. Ecocidewetgeving zou een term introduceren om dat soort gedragingen mee aan te duiden, hetgeen de expressieve kracht van het strafrecht ten goede kan komen. Er bestaan echter wezenlijke vragen over de geschiktheid van deze term, die ook zullen worden behandeld. Het volgende punt dat wordt onderzocht is het feit dat wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide een ecocentrisch delict trachten te bewerkstelligen. Het beschermde rechtsgoed van deze strafbaarstellingen is immers het milieu als zodanig. Binnen het Nederlands strafrecht wordt al decennialang opgeroepen tot een minder antropocentrisch milieustrafrecht. Zoals zal worden omschreven, is het dan wel de vraag hoe het milieu precies moet worden gedefinieerd. Het laatste onderwerp dat aan bod komt, is de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Het Nederlandse wetsvoorstel tracht het thans geldende uitgangspunt van de rechtvaardigende werking van de milieuvergunning te doorbreken. Mede door de uitwerking van deze ambitie, achtte de Afdeling advisering van de Raad van State het voorstel in strijd met de vereisten van *lex certa*. Dit onderzoek zal stilstaan bij de vraag of en in hoeverre een milieudelict dat autonomer opereert ten opzichte van het administratieve milieurecht in overeenstemming met de legaliteitsvereisten van het strafrecht kan zijn.

5.4.3.2 Ecocide als label voor verregaande milieuvervuiling

Een van de doelen van het strafrecht is om uit te drukken dat bepaald gedrag moreel verkeerd is (zie verder paragraaf 2.6). Het strafrecht doet dat onder meer door aan bepaalde gedragingen een kwalificatie te verbinden. Deze kwalificatie zorgt voor een benaming van het delict. Zo wordt in artikel 284 Sr omschreven dat het delict het etiket moord draagt. Andere voorbeelden van een delictsomschrijving met daarin zo'n kwalificatie zijn verkrachting,[451] oplichting,[452] mensensmokkel,[453] straatschenderij[454] en diefstal.[455] Binnen het strafrecht moet worden gestreefd naar kwalificaties van delicten die representeren hoe de maatschappij ze ziet, waarbij de zwaarte van de wetsovertreding een belangrijke rol speelt. Bij een veroordeling zijn immers niet alleen de onderliggende feiten van belang, maar ook het etiket van het delict waarvoor wordt veroordeeld.[456] Het is opvallend dat binnen het milieustrafrecht op dit moment nog geen echt *label* bestaat. Het commune milieustrafrecht kent

451 Art. 242 Sr.
452 Art. 326 lid 1 Sr.
453 Art. 197a lid 1 Sr.
454 Art. 424 lid 1 Sr.
455 Art. 310 Sr.
456 Simester & Von Hirsch 2014, p. 202-208.

de artikelen 173a en 173b Sr, maar een overtreding daarvan wordt niet met een kwalificatie anders dan het cijfer van de bepaling en het bijbehorende wetboek aangeduid. Ook overtredingen van het bijzonder milieustrafrecht kennen geen kwalificatie.

In het dagelijks taalgebruik komen wel enkele begrippen voor om wederrechtelijke milieuvervuiling te duiden, zoals mestfraude en afvalcriminaliteit. In het juridisch discours ontbreekt het echter aan zo'n kwalificatie. Dit is opmerkelijk, zeker in een tijd van grote ecologische crises. Milieuofficier De Rijck besprak in een interview in 2020 de problemen die hij signaleert in het Nederlandse milieustrafrecht. Hij stond daarbij ook stil bij de tekortschietende terminologie van het rechtsgebied:

> 'Het probleem begint al met de taal. Het Wetboek van Strafrecht gebruikt rauwe woorden als moord, afpersing en verkrachting. Dan voel je dat het erg is. Bij milieudelicten is de taal neutraal, bijna ambtelijk: 'handelen in strijd met de vergunning' of: 'je houdt je niet aan de voorschriften'.'[457]

Ecocidewetgeving zou zorgen voor een milieustrafbaarstelling met een kwalificatie, en zou deze leemte dus kunnen opvullen. Over de geschiktheid van die term wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur echter getwijfeld. Enerzijds kan worden betoogd dat de term de lading van de relevante gedragingen dekt. Een vertaling van ecocide komt immers neer op het vernietigen van een ecosysteem. Het is goed verdedigbaar dat bepaalde verregaande milieuvervuiling, zoals kernrampen en grote olielekken, als zodanig kan kwalificeren. Het zou in dat kader dan wel van doorslaggevend belang zijn dat alleen dergelijke extreme vormen van vervuiling binnen de reikwijdte van de delictsomschrijving zouden vallen. De vertaling zorgt immers voor een te ingrijpend *label* voor lichtere milieuvergrijpen, zoals milieuschade die beperkt is in omvang of die snel wordt hersteld.

Het grote publiek zal de kwalificatie ecocide echter waarschijnlijk niet in de eerste plaats met zijn vertaling uit het Grieks en Latijn associëren. De term doet op het eerste gezicht immers met name denken aan genocide. Volgens sommigen zijn dergelijke associaties op zijn plaats. Higgins zei in een interview in de Volkskrant bijvoorbeeld: 'Ecocide staat voor mij op gelijke voet met genocide'.[458] Andere auteurs zijn minder positief over deze associaties. Zij denken bijvoorbeeld dat ecocidewetgeving de schijn kan wekken dat genocide wordt gebagatelliseerd.[459] In de Nederlandse literatuur uitte Jägers zich kritisch over de vergelijking met genocide. Zij stelt: 'De handelingen die worden geduid als ecocide hebben weliswaar verstrekkende gevolgen maar zijn toch van een andere aard. Het hanteren van deze terminologie kan een

457 Van der Molen 2020.
458 Willemsen 2015.
459 Greene 2019, p. 37-38.

devaluerend effect hebben op de begrippen genocide of misdrijven tegen de menselijkheid.'[460] De wetgever moet inderdaad waakzaam zijn indien hij ecocide strafbaar wil stellen, om te voorkomen dat het nieuwe delict een effect heeft op het beeld dat van genocide bestaat. Genocide is echter een term die dusdanig stevig in het maatschappelijk en juridisch taalgebruik is verankerd, dat van bagatellisering naar mijn verwachting niet snel sprake zal zijn.

Toch is het ongemakkelijk om ecocide op een lijn te stellen met genocide. Ten eerste beschermt de strafbaarstelling van genocide het menselijk leven, terwijl een strafbaarstelling van ecocide de natuur zou beschermen. Het Nederlandse recht acht de waarde van het menselijk leven over het algemeen hoger dan die van de natuur. Zelfs de belangrijkste Nederlandse milieustrafrechtbepalingen, artikel 173a en 173b Sr, zijn bedoeld om de menselijke gezondheid te beschermen, en dienen dus niet primair ter bescherming van het milieu. Op het gebied van de juridische waarde van de natuur is de laatste jaren wel veel ontwikkeling gaande. Het staat echter buiten kijf dat het uitgangspunt blijft dat de mens meer juridische waarde krijgt toebedeeld dan de natuur. Ten tweede is de intentie van de dader bij feiten die als genocide kwalificeren anders dan bij het soort feiten dat vaak als ecocide wordt aangemerkt. Waar genocide moet zijn uitgevoerd met het oogmerk om een bevolkingsgroep te vernietigen om als zodanig te kwalificeren, is ecocide veelal een bijproduct van economische processen dat de dader op zichzelf niet nastreeft. Op basis van deze gronden zal genocide veelal als ernstiger worden gepercipieerd dan ecocide. Hierdoor wringt het als een milieustrafbaarstelling voor zijn terminologie aansluiting zoekt bij genocide.

Als ecocide echter los wordt gezien van de verhouding tot genocide, kan het wel degelijk een belangrijke rol vervullen in het opvullen van de leemte die er op dit moment in de terminologie van het milieustrafrecht bestaat. Voor kwalificaties in het strafrecht is het van belang dat de strafwetgever *labels* hanteert waarmee de maatschappij zich kan verenigen.[461] Aangezien ecocide steeds vaker wordt gebruikt, kan deze term steeds beter aan dit criterium voldoen. Het is belangrijk daarbij op te merken dat het dagelijks taalgebruik, en mogelijk dus ook het gebruik van het woord ecocide, aan verandering onderhevig is. De term genocide werd, evenals ecocide, ontwikkeld en aanvankelijk met name gebruikt binnen het juridische discours.[462] Vervolgens is het woord een onderdeel van het maatschappelijk taalgebruik geworden. Een soortgelijk proces zou met het gebruik van de term ecocide kunnen gaan

460 Jâgers 2017, p. 365.

461 Zie Tadros 2012, p. 71, waarin de auteur stelt: 'The criminal law may be criticized if it replaces the kinds of ideals and judgments that are familiar from ordinary discourse with abstract or technical rules or rules whose content in no way reflects familiar moral discourse. In this way, the law may fail to speak adequately to its citizens. This is important not only in the role that the law has in guiding citizens' conduct, but also during trials and in condemning offenders for what they have done.'

462 Earl 2013, p. 318-319.

plaatsvinden. Bovendien zou de term waarschijnlijk minder associaties met genocide oproepen als hij bekender wordt en daarmee een meer zelfstandige betekenis krijgt. Op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de bovenstaande bezwaren. Bovendien zou de term in dat geval kunnen zorgen voor een gerechtvaardigd *label* voor verregaande milieucriminaliteit, en dat ontbreekt op dit moment nog in het Nederlands strafrecht. Zo'n kwalificatie kan de expressieve kracht van het rechtsgebied ten goede komen.

5.4.3.3 Ecocide als ecocentrisch delict

Een tweede leemte in het Nederlands milieustrafrecht die een strafbaarstelling van ecocide zou kunnen opvullen, is het gebrek aan een ecocentrisch delict. Dit punt zal hier kort worden behandeld, aangezien subparagraaf 2.4.6 reeds toelichtte dat dit al geruime tijd terecht als tekortkoming in het Nederlands strafrecht wordt opgemerkt. De voornoemde wetten en wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide kennen het milieu als zodanig als beschermd rechtsgoed, zo-ook het voorstel van de Partij voor de Dieren. Op dit moment kunnen de milieudelicten in het Wetboek van Strafrecht alleen tot aansprakelijkheid leiden als gevaar voor schade aan de menselijke gezondheid kan worden bewezen. Als dit niet mogelijk is, kan geen straf worden opgelegd; zelfs niet in gevallen van enorme milieuschade. Het wetsvoorstel zou deze beperking tenietdoen als het gaat om grove milieuschade of gevaren daartoe. Door in deze gevallen niet langer bewijs van gezondheidsschade te vereisen, zou het milieustrafrecht meer slagkracht krijgen. Zoals in subparagraaf 2.4.6 werd toegelicht, heeft dit bovendien een belangrijke symbolische waarde. Nu de urgentie van en belangstelling voor milieubescherming toeneemt, is een herijking van milieuschade binnen het strafrecht op zijn plaats. Het milieu behoort als zodanig een belangrijkere rol in het rechtsgebied te krijgen.

Daarbij is dan wel de vraag hoe het milieu moet worden gedefinieerd. De term wordt in de rechtswetenschappelijke literatuur en op overige plaatsen immers verschillend omschreven (zie paragraaf 1.5). Waar bepaalde definities aansluiten bij wat velen als ecologische natuur ervaren, plaatsen andere definities bijvoorbeeld ook cultuur- en archeologische monumenten binnen het begrip.[463] Om de rechtszekerheid te waarborgen is het van belang dat het beschermde rechtsgoed van een strafbaarstelling voldoende duidelijk is gedefinieerd. Een dergelijke definiëring kan ten aanzien van het milieubegrip plaatsvinden, maar dit vereist wel aandacht bij de redactie van de strafbaarstelling.[464] Daarnaast is de vraag welke rol de belangen van de mens spelen binnen dit milieubegrip. Zo is de delictsomschrijving van het panel onder leiding van Sands en Fall Sow als ecocentrische milieustrafbaarstelling bedoeld. Die strafbaarstelling vergt echter dat onder bepaalde omstandigheden een

463 Zie bijv. Koopmans 1996, p. 370.
464 Zie verder Floris 2024, p. 35-36.

belangenafweging wordt gemaakt tussen sociale en economische gevolgen enerzijds en milieuschade anderzijds. Door deze belangenafweging krijgt de definitie van het panel toch antropocentrische trekken, aangezien die sociale en economische gevolgen betrekking op de mens lijken te hebben. Hier moet bij worden opgemerkt dat grote schade aan het milieu bijna altijd ook ten koste van de mens zal gaan. Een effectieve strafrechtelijke bescherming tegen grote vormen van milieuschade zal daardoor veelal ook de mens ten goede komen.[465]

5.4.3.4 Ecocide als autonome of autonomere milieustrafbaarstelling

Een andere tekortkoming in het milieustrafrecht die Van Raan terecht signaleert, is de administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied. Zoals in paragraaf 2.4 werd behandeld, houdt dit leerstuk in dat het milieustrafrecht voor zijn toepassingsbereik aansluiting zoekt bij het administratieve milieurecht. In de praktijk volgt hieruit dat bedrijven niet kunnen worden gestraft voor schade die voortkomt uit gedrag dat onder een milieuvergunning was toegestaan. Dit is als uitgangspunt heel verdedigbaar. Bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat zij activiteiten ongestraft kunnen ontplooien als de overheid hen daar met een vergunning uitdrukkelijk toestemming voor heeft gegeven. Het kan vanuit het oogpunt van legaliteit problematisch zijn als de overheid eerst een vergunning uitgeeft om vervolgens de vergunde activiteit te bestraffen. Tegelijkertijd zouden er volgens verschillende auteurs uitzonderingen op dit uitgangspunt mogelijk moeten zijn. In de praktijk blijken vergunningen namelijk vaak ontoereikend of achterhaald.[466] Het is om die reden begrijpelijk dat Van Raan en andere initiatiefnemers van ecocidewetten trachten om het absolute karakter van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht te doorbreken.[467]

Uit dit onderzoek blijken vier manieren waarop strafbaarstellingen van ecocide zich kunnen verhouden tot het bestuursrechtelijke milieurecht. Aangezien dit onderscheid van belang is voor het onderwerp van dit onderzoek, zullen deze worden toegelicht. Het gaat voor de doelstellingen van dit onderzoek echter te ver om een uitputtende omschrijving te geven van deze modellen. Dat laat onverlet dat het een van de cruciale kwesties betreft binnen ecocidewetgevingsprocessen, en dit onderwerp verdere academische en politieke aandacht behoeft.[468] In de volgende subparagraaf van dit onderzoek worden deze bevindingen specifieker toegepast op de mogelijke rol van een

465 Zie over het onderwerp van deze par. verder Kooijman 2022.
466 Zie verder De Jong & Faure 2022.
467 Zie verder De Vries 2024, p. 987-988.
468 Zie ook de algemenere modellen voor milieustrafbaarstellingen in par. 2.4 van dit onderzoek.

strafbaarstelling van ecocide binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Ten eerste is er een model van absolute administratieve afhankelijkheid. Dit betekent dat alleen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan ontstaan als kan worden aangetoond dat een bestuursrechtelijke norm is overtreden. De Franse en Belgische strafbaarstellingen lijken dit model te volgen, nu alleen wederrechtelijke of illegale handelingen binnen het toepassingsbereik van die ecocidedelicten vallen. Ook de bestaande Nederlandse commuunstrafrechtelijke milieudelicten in artikel 173a en 173b Sr hebben zo'n absolute administratieve afhankelijkheid.[469] Dit soort strafbaarstellingen bieden een grote mate van rechtszekerheid, aangezien bedrijven weten dat zij met de naleving van hun milieuvergunning nimmer in aanraking met het strafrecht kunnen komen. De milieubeschermende kracht van dit model is echter beperkt, aangezien het strafrecht louter kan opereren binnen de grenzen die door het bestuursrecht zijn bepaald. In gevallen van tekortschietende milieuvergunningen kan daardoor niet strafrechtelijk worden opgetreden. Dit kan tot onbevredigende resultaten leiden, met name als de vergunning op basis van gebrekkige informatie of oneigenlijke gronden is afgegeven of als feiten bij de vergunninghouder bekend zijn geworden waardoor de vergunning niet nogmaals zou worden afgegeven.

Het tweede model beschrijft milieustrafbaarstellingen die weliswaar een administratieve afhankelijkheid kennen, maar daarop gespecificeerde uitzonderingen mogelijk maken. Het meest in het oog springende recente voorbeeld van zo'n soort milieustrafbaarstelling is te vinden in de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit van de Europese Unie. Deze Europese wet verplicht lidstaten tot het aannemen van verschillende milieustrafbaarstellingen met een wederrechtelijkheidsvereiste. Dit vereiste kan echter ook worden vervuld als conform een vergunning is gehandeld, maar deze vergunning op frauduleuze wijze of door middel van corruptie, afpersing of dwang is verkregen. Het beschikken over een vergunning mag volgens de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit bovendien niet beletten dat de houder ervan strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld wanneer die vergunning in strijd met wettelijke vereisten is verleend.[470] Europese lidstaten worden hierdoor verplicht om milieustrafbaarstellingen in het leven te roepen die tot aansprakelijkheid kunnen leiden als het administratieve milieurecht niet is overtreden, maar wel aan bepaalde andere voorwaarden is voldaan. Dit model leidt tot een zekere mate van rechtsonzekerheid, omdat bedrijven niet langer volledig op hun vergunningen kunnen varen. Als de uitzonderingsgronden echter voldoende duidelijk worden

469 Zie De Jong & Faure 2022, par. 4.3, Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826, r.o. 46 en HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368 voor een mogelijke nuancering van het absolute karakter van de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht.

470 Art. 3 Richtlijn (EU) 2024/1203.

omschreven, dan weten vergunninghouders op voorhand dat vergunningen onder bepaalde omstandigheden geen rechtvaardigende werking meer hebben.

In het derde model is sprake van milieustrafbaarstellingen die associaties oproepen met zorgplichten. Op grond van die zorgplichten worden rechtssubjecten ook als zij het bestuursrecht naleven, geacht een belangenafweging te maken tussen de milieuschade enerzijds en bepaalde voordelen anderzijds. Als onvoldoende voordelen tegenover grote milieuschade staan, dan kan strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaan. Zoals hiervoor werd benoemd, bevat de definitie van het panel onder leiding van Sands en Fall Sow aspecten die aan zo'n zorgplicht doen denken. Binnen die definitie kan onder bepaalde omstandigheden aansprakelijkheid ontstaan als de milieuschade van een handeling niet opwegen tegen de economische en maatschappelijke voordelen die deze handeling teweegbracht. Het voordeel van een dergelijke insteek is dat in voorkomende gevallen een beoordeling kan worden gemaakt die recht doet aan het dilemma dat voor de verdachte voorlag. Een nadeel van dit model is echter dat van rechtssubjecten wordt verlangd dat zij een afweging maken tussen milieuschade enerzijds en maatschappelijke en economische voordelen anderzijds. Zo'n afweging is vaak niet gemakkelijk te maken, omdat deze waarden in veel gevallen incommensurabel zijn, oftewel onderling onmeetbaar. Zij kunnen niet door een gemene maat worden gemeten. In sommige gevallen zal de grootschaligheid van de schade echter zo evident zijn, en de relatieve voordelen van die handeling zo beperkt, dat zo'n vergelijking wel degelijk kan worden gemaakt.

In het laatste model wordt voor het toepassingsbereik van de ecocidewet geenszins acht geslagen op het bestuursrechtelijke milieurecht. Het voorstel voor een strafbaarstelling van ecocide van Van Raan past binnen dit model. De milieuvergunning speelt namelijk expliciet geen rol voor aansprakelijkheidsvraagstukken op basis van de door hem voorgestelde bepaling. Wel zou het beschikken over een vergunning volgens Van Raan mogelijk moeten kunnen leiden tot een lagere straf.[471] Dit model geeft weliswaar veel beweegruimte voor het Openbaar Ministerie om aan effectieve milieubescherming te doen, maar leidt in veel gevallen tot spanning met het legaliteitsbeginsel. Door de koppeling met het bestuursrecht volledig los te laten, gaat immers veel rechts-

471 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 55, waar de initiatiefnemer stelt: '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.'

zekerheid verloren. Mocht al voor dit model worden gekozen, dan zou met grote zorgvuldigheid moeten worden omschreven onder welke omstandigheden aansprakelijkheid kan ontstaan. De Afdeling advisering van de Raad van State concludeerde terecht dat het ecocidewetsvoorstel van Van Raan op dat vlak tekortschiet, met name omdat de termen uit de strafbepaling onvoldoende duidelijk zijn gedefinieerd.[472] Zo stelt het wetsvoorstel als doel om te reageren op 'ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem'.[473] Dit is een ingewikkelde formulering met verschillende open normen die op verschillende manieren te interpreteren zijn. In het geval voor dit model wordt gekozen, zou daarnaast duidelijk aan vergunninghouders moeten worden gecommuniceerd dat de strafuitsluitende werking van hun vergunning niet langer opgaat in het geval hun activiteiten voldoen aan de delictsbestanddelen van de nieuwe strafbaarstelling. Dit zou onder meer kunnen door een verwijzing naar het delict in de vergunningsvoorschriften.

De bovenstaande modellen geven aanknopingspunten voor een wetgever die een ecocidewet wil opstellen. Waar de milieubeschermende kracht van het eerste model tekortschiet, is in het laatste model de vereiste voorzienbaarheid in het geding. Ook milieurechtelijke zorgplichtbepalingen, waarmee het derde model associaties oproept, zijn regelmatig bekritiseerd op voorzienbaarheidsgronden. Het tweede model kent significante voordelen, onder meer doordat de rechtszekerheid wordt gewaarborgd doordat de administratieve afhankelijkheid als uitgangspunt blijft gelden. Daarbij behoort dan wel duidelijk te worden omschreven onder welke omstandigheden de strafuitsluitende werking van de vergunning wordt doorbroken. Daar slaagt de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit op zichzelf in onvoldoende mate in. Deze bevat immers slechts een algemene omschrijving van de omstandigheden waaronder aansprakelijkheid kan ontstaan ondanks naleving van bestuursrechtelijke vereisten. Het is daarom aan de lidstaten om tot een zorgvuldige formulering te komen bij de implementatie. Dit kan in de nationale rechtspraak gebeuren, maar het zou de rechtszekerheid ten goede komen als dit al ten tijde van de implementatie door de wetgever zou gebeuren. Daarnaast is de opsomming van omstandigheden in de Richtlijn behoorlijk beperkt. Er zijn immers meer gronden te formuleren waarop een vergunning mijns inziens gerechtvaardigd in een strafproces terzijde moet kunnen worden geschoven. Zo zijn er allerlei voorbeelden waarin bedrijven er na afgifte van een milieuvergunning achter komen dat de vergunde activiteit tot rampzalige gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid leidt. Ook in die situaties zou het gerechtvaardigd zijn om de strafuitsluitende werking van vergunningen af te schaffen. Faure en Visser hebben daarnaast gepleit in bepaalde gevallen de strafuitsluitende werking van de vergunning te doorbreken als het gaat om 'handelingen die door het

472 RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II.
473 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2.

bestuur nooit bedoeld zijn om te laten plaatsvinden onder bescherming van haar regelgeving'.[474] Ook dit is verdedigbaar, al zal dit in de praktijk niet gemakkelijk te bewijzen zijn. Het rechtssubject moet in dit geval een afweging maken van de bedoelingen van het bestuur bij het stellen van regels en het afgeven van vergunningen. Het zal niet altijd eenvoudig zijn om die bedoelingen te achterhalen.

5.4.3.5 Afrondende beschouwingen

Uit de bovenstaande bevindingen volgt dat een strafbaarstelling van ecocide een antwoord kan bieden op enkele lacunes in het Nederlands milieustrafrecht die al geruime tijd worden geconstateerd. In tegenstelling tot andere strafrechtelijke terreinen beschikt het milieustrafrecht op dit moment bijvoorbeeld niet over bepaalde *labels* om gedragingen mee te kwalificeren. Ecocide zou een dergelijk kwalificatie in het leven roepen. De geuite bezwaren tegen die kwalificatie kunnen grotendeels worden weggenomen naarmate de term onderdeel wordt van het maatschappelijk taalgebruik. Daarnaast zijn strafbaarstellingen van ecocide bedoeld om een delict in het leven te roepen dat het milieu als zodanig beoogt te beschermen. In Nederland wordt al decennialang opgeroepen tot zo'n ecocentrisch milieudelict. Tot slot zou een strafbaarstelling van ecocide ervoor kunnen zorgen dat een milieuvergunning niet langer een absolute strafuitsluitende werking heeft. Die werking komt op dit moment voort uit de bekritiseerde administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht. Van Raan reageert met zijn voorstel op deze drie gebreken van het Nederlandse milieustrafrecht. Hoewel hij tekortkomingen goed identificeert, slaagt zijn voorstel er in zijn huidige vorm niet in om de rechtszekerheid afdoende te waarborgen. Daar gaat de volgende subparagraaf verder op in. Dat gedeelte van het onderzoek analyseert op welke manier een strafbaarstelling van ecocide een rol zou kunnen spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

5.4.4 Strafbaarstelling van ecocide binnen het juridische antwoord op klimaatverandering

5.4.4.1 Inleiding

De voorgaande subparagrafen omschreven algemene bevindingen ten aanzien van een strafbaarstelling van ecocide. In de volgende alinea's zullen deze en andere bevindingen worden toegespitst op het hoofdonderwerp van dit onderzoek, te weten het juridische antwoord op klimaatverandering. In de inleiding

474 Faure & Visser 2013, p. 185.

van deze paragraaf werden enkele citaten aangehaald waaruit bleek dat voorstanders van ecocidewetgeving weleens grote verwachtingen van zo'n wet hebben in de strijd tegen het klimaatprobleem. In dit gedeelte van dit onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre mag worden verwacht dat zo'n strafbaarstelling deze verwachtingen kan en zal waarmaken. Evenals in vorige delen van deze paragraaf wordt daarbij het Nederlandse wetsvoorstel strafbaarstelling ecocide als uitgangspunt genomen, aangezien dit onderzoek zich primair op de Nederlandse rechtsorde richt. Van Raan besteedt in zijn voorstel veelvuldig aandacht aan klimaatverandering. De term klimaat komt in de memorie van toelichting bij zijn voorstel maar liefst vijfenveertig keer voor. Het voorstel concretiseert in zijn huidige vorm echter niet op welke manier broeikasgasemissies als ecocide kunnen kwalificeren. In het voorstel zijn wel enkele algemene overwegingen te vinden die in dit kader relevant zijn. Zo lijkt Van Raan klimaatschade aan te duiden als een vorm van cumulatieve schade, waarover zijn memorie van toelichting het volgende stelt:

> '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, of de wetenschappelijke inzichten over de carrying capacity van ecosystemen, leidend.'[475]

In de volgende alinea's zal worden geanalyseerd of en in hoeverre het wetsvoorstel ook daadwerkelijk een antwoord op broeikasgasemissies kan bieden. Deze analyse wordt grotendeels uitgevoerd op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 4 van dit onderzoek. Daarin werd onderzocht hoe bepaalde algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid zich verhouden tot een strafrechtelijke kwalificatie van de uitstoot van broeikasgassen als zodanig. Uit dat onderzoek bleek onder meer dat het op dit moment niet mogelijk is om een causaal verband te leggen tussen broeikasgasemissies van een bepaald rechtssubject en gespecificeerde klimaatschade. Concrete en abstracte gevaarzettingsdelicten bleken daarentegen onder bepaalde omstandigheden wel te kunnen worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Daarnaast volgde uit die analyse dat algemene strafrechtelijke normen op dit moment in beperkte mate een juridische grondslag kunnen bieden voor een strafrechtelijke kwalificatie van broeikasgasemissies. Op basis van deze en andere bevindingen uit dat hoofdstuk zal in de volgende subparagrafen een analyse worden gemaakt van de mogelijke rol van een strafbaarstelling van ecocide binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Daarbij spelen

475 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 48.

met name de bevindingen ten aanzien van het legaliteitsbeginsel uit dat hoofdstuk een belangrijke rol. Op dat terrein uitte onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State kritiek op het wetsvoorstel.

5.4.4.2 Broeikasgasuitstoot als ecocide met inachtneming van algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid

In de inleiding van deze paragraaf werden enkele buitenlandse auteurs aangehaald die een strafbaarstelling van ecocide zouden willen aanwenden als onderdeel van het juridische antwoord op klimaatverandering. Dergelijke opvattingen zijn ook onder Nederlandse juristen te vinden, al heeft dit specifieke onderwerp nog in heel beperkte mate aandacht gekregen in de rechtswetenschappelijke literatuur.[476] Strafrechtadvocate Ficq, die eerder in dit onderzoek werd aangehaald, sprak over een strafbaarstelling van ecocide in de podcast Big Five van BNR van 17 november 2023. Zij antwoordde in die aflevering op een vraag of de directeur van Shell zich zorgen moet maken over strafrechtelijke aansprakelijkheid:

> 'Hij mag zich echt zorgen maken, want in Europa zijn ze bezig met het in stand roepen van wetgeving waarin ecocide strafbaar wordt gesteld. En als ecocide strafbaar wordt gesteld, dan is Shell denk ik één van de eerste die aan de beurt is om een strafrechtzaak aan de broek te krijgen, want ze weten al tientallen jaren dat ze een groot deel van de verantwoordelijkheid met zich meedragen voor de klimaatverandering. Daar zijn stukken over. Dat is bewijsbaar dat zij weten hoe gevaarlijk ze bezig zijn. Ze spelen met de toekomst van de leefbaarheid van onze planeet.'[477]

Ook Anema en Prins, twee klimaatactivisten met een juridische achtergrond, zien een strafbaarstelling van ecocide als middel in de strijd tegen het klimaatprobleem. In hun boek over klimaatverandering betogen zij dat een ecocidewet het mogelijk zal maken om personen en bedrijven voor hun aandeel in de

---

476 Een uitzondering kan worden gevonden in De Vries 2024, p. 985, waarin de auteur over het wetsvoorstel van Van Raan stelt: 'Tot slot rept de MvT op allerlei plaatsen over klimaatverandering, wat absoluut een van de lastigste kwesties blijft wat betreft causaliteit. De wetenschap van de ecologie, die zich bezighoudt met ecosystemen, is betrekkelijk jong. Er is daarom nog maar weinig bekend over de werking van en invloeden op diverse ecosystemen. De wens om bepaalde waarden statisch vast te stellen vloeit logischerwijs voort uit hoe het recht is ingericht, maar is in de praktijk niet mogelijk. Dit laat het causaliteitsvraagstuk onopgelost. De causaliteit kan daarmee slecht worden bepaald door een rechter, en het wetsvoorstel zal enkel haar doel bereiken in zeer evidente gevallen. Wordt het causaliteitsvraagstuk ingewikkelder, dan boet het voorstel in aan effectiviteit.'

477 BNR 2023.

klimaatcrisis te bestraffen.[478] In deze en andere publicaties wordt niet gepreciseerd op welke wijze zo'n strafbaarstelling kan worden gebruikt voor de kwalificatie van gedragingen die verband houden met klimaatverandering. Dit is voor bepaalde publicaties logisch, aangezien het bijvoorbeeld korte columns of populairwetenschappelijke publicaties betreft. Het is echter problematisch als wetsvoorstellen niet tot een dergelijke concretiseringsslag komen, terwijl zij wel stellen op te komen voor een leefbaar klimaat. In die gevallen is immers sprake van wetsvoorstellen voor een vrij algemene strafrechtelijke norm, en wordt in die norm of de toelichting daarop niet verduidelijkt hoe deze kan worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Uit paragraaf 4.4 bleek dat rechters terughoudend zullen zijn bij de gebruikmaking van dergelijke algemene normen om emissies als zodanig te bestraffen, met name vanwege de legaliteitsvereisten van het strafrecht. In de volgende alinea's zullen de bevindingen uit die paragraaf worden toegepast op een strafbaarstelling van ecocide. Daarbij is getracht om herhaling te voorkomen, waardoor de hiernavolgende bevindingen in samenhang met die paragraaf moeten worden gelezen.

Ten eerste kan een strafbaarstelling vanwege het legaliteitsbeginsel niet met terugwerkende kracht worden ingezet (zie verder subparagraaf 4.4.3.2). Daardoor is uitstoot die dateert van voor het moment van de inwerkingtreding van de strafbaarstelling in beginsel irrelevant voor een juridische kwalificatie op basis van de bepaling. Van Raan hint in de memorie van toelichting bij zijn wetsvoorstel echter op terugwerkende kracht van de strafbaarstelling. Hij wijst daarbij op 'de strafbaarstelling van genocide, waarbij na de Tweede Wereldoorlog bij het proces van Neurenberg veroordelingen volgens een rect ex post facto werden uitgesproken voor misdrijven die tijdens het plegen nog niet gedefinieerd waren'.[479] Deze vergelijking gaat echter vanwege ten minste twee redenen mank. Ten eerste ging het tijdens het Proces van Neurenberg niet om genocide, maar om verwijten van misdrijven tegen de vrede, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.[480] Ten tweede is een vergelijking tussen ecocide en genocide niet zo gemakkelijk te maken, zoals bleek uit enkele argumenten die eerder in deze paragraaf werden genoemd.[481] Uit het voornoemde citaat van Ficq zou men ook kunnen afleiden dat Shell door middel van een nieuwe strafbaarstelling verantwoordelijk kan worden gehouden voor gedragingen van tientallen jaren geleden. Dat is op basis van het

478 Anema & Prins 2023, p. 133-134, waarin de auteurs vervolgens stellen: 'Misschien vinden sommigen de weg van het strafrecht geen elegante oplossing voor het tegengaan van gevaarlijke vervuiling, maar het is een doeltreffende oplossing. Daarom is het een weg die we moeten bewandelen, al was het maar omdat de gevolgen van klimaatverandering nog een stuk minder elegant zijn.'

479 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 60.

480 Vervolging vond immers plaats op grond van art. 6 Overeenkomst voor de vervolging en bestraffing van de grote oorlogsmisdadigers van de Europese As.

481 Zie verder Jâgers 2017.

verbod op terugwerkende kracht echter niet mogelijk. Het citaat betreft echter slechts een korte uitspraak in een podcastinterview, en mogelijk had deze opmerking dan ook een andere inslag. Zo is het mogelijk dat Ficq bijvoorbeeld bedoelde dat een officier van justitie eerder geneigd zal zijn om vervolging in te stellen tegen een bedrijf dat voorafgaand aan het moment van strafbaarstelling al wetenschap had van de schadelijke gevolgen van zijn handelen.

Daarnaast vereist het bepaaldheidsgebod, een andere deelnorm van het legaliteitsbeginsel, dat duidelijk wordt omschreven welke emissies van broeikasgassen wel en niet binnen het bereik van de strafbepaling vallen (zie verder subparagraaf 4.4.3.3). Aangezien activiteiten die veel broeikasgasemissies veroorzaken op dit moment nog grotendeels nodig zijn voor vitale of belangrijke onderdelen van de maatschappij, is het niet mogelijk om deze emissies onmiddellijk in zijn geheel strafbaar te stellen. Het is voor een strafrechtelijke kwalificatie op dit moment daarom nodig dat de wetgever uiteenzet welke broeikasgasemissies tot een strafrechtelijke reactie kunnen leiden. Naarmate dit soort activiteiten verder worden uitgefaseerd, zal het waarschijnlijk gemakkelijker worden om algemenere strafbaarstellingen op het gebied van klimaatverandering te formuleren. Op dit moment stuiten dat soort algemene normen echter nog op de vereisten van het bepaaldheidsgebod. Zonder een dergelijke concretisering zal een rechterlijke interpretatie die broeikasgasemissies als ecocide kwalificeert al gauw op gespannen voet met het verbod op analogische interpretatie staan (zie verder subparagraaf 4.4.3.4). Een wetgever die een strafbaarstelling van ecocide wil inzetten binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, moet daardoor bij voorkeur duidelijk maken welke aan het klimaatprobleem gerelateerde gedragingen binnen het toepassingsbereik van de strafbepaling vallen. Dit betekent dat hij in kaart moet brengen welke gedragingen in grote mate aan klimaatverandering bijdragen en welke daarvan binnen het bereik van de strafbaarstelling zouden moeten vallen.[482]

Een dergelijke concretisering zou in de praktijk ook kunnen worden gemaakt, zoals verderop in deze subparagraaf zal worden toegelicht. Uit dit onderzoek blijkt echter niet van ecocidewetsvoorstellen en -wetten die voldoende duidelijkheid op dit gebied bieden. In de nieuwsmedia en rechtswetenschappelijke literatuur zijn in de afgelopen jaren een aantal publicaties verschenen waarin de vaagheid van een ecocidedelict werd becommentarieerd, mede in het licht van het juridische antwoord op klimaatverandering. Dit gebeurde onder meer in een dubbelinterview in de Groene Amsterdammer uit 2016 met Higgins en Spier. Zij bediscussiëren een strafbaarstelling van ecocide:

482 De Roos 1987, p. 54-55, waarin de auteur stelt: 'Schadelijke gedragingen staan nooit op zichzelf, maar worden gesteld in een bepaalde maatschappelijke context. De wetgever dient na te gaan, welke factoren in deze context van belang zijn voor de bewuste gedragingen, bijvoorbeeld doordat zij die bevorderen. De wetgever moet, met andere woorden, de 'problematische situatie' in kaart brengen, voordat gedragingen als problematisch en schadelijk ('afwijkend') kunnen worden gedefinieerd.'

> '"Veel te vaag", luidt Spiers kortdate oordeel. "Laten we eens proberen om het concreter te maken." Want hoe zou zo'n "ecocidewet" er in de praktijk uitzien? En wie is de schuldige van de "massavernietiging van de aarde"? Is dat de multinational die naar olie boort, zijn dat de overheden die de vergunningen afgeven, de tankstations die het schadelijke product verkopen, de automobilisten die het uiteindelijk kopen? Higgins doet haar best om uit te leggen dat het gaat om een verandering in onze mentaliteit. We hebben niet alleen verantwoordelijkheden ten opzichte van onze medemens, maar ook tegenover de planeet als geheel. Een "expanding circle of concern" noemt ze dat. "Maar kun je me uitleggen hoe dat zou werken?" Spier herhaalt de vraag met zo'n regelmaat dat de discussie dreigt te stranden. "Oh come on, Jaap, work with me here!" lacht Higgins ietwat geërgerd.'[483]

Niet alleen Higgins, maar ook Sands lijkt moeite te hebben met een specificering van de manier waarop het klimaatprobleem kan worden aangepakt door middel van een strafbaarstelling van ecocide. Hij was een van de voorzitters van het panel van juristen dat in juni 2021 in opdracht van Stop Ecocide International tot een internationaalstrafrechtelijke definitie van ecocide kwam. In een interview in een aflevering van de podcast *The Rachman Review* van The Financial Times van juli 2021 stelt hij dat het panel veelvuldig over klimaatverandering heeft gesproken. Zo wilde een van de panelleden dat ieder olielek zou kunnen worden vervolgd op grond van ecocide, terwijl anderen de grens hoger wilden stellen. Volgens Sands is het lastig om iets concreets te zeggen over een ecocidekwalificatie op het gebied van klimaatverandering, omdat 'each and everyone of us is contributing to the problem'. Zo vraagt Sands zichzelf af of hij zelf niet met 'wanton disregard' handelt door bijvoorbeeld het gebruik van elektriciteit of door te autorijden, daarmee refererend naar de tekst van de conceptstrafbaarstelling die het panel formuleerde. Hij stelt zichzelf in die podcastaflevering de vraag 'At what point does an act cross a line of ecocide?', maar stelt vervolgens met name vervolgvragen. Tot slot concludeert hij: 'I don't have an answer to the question, it's very difficult.'[484]

Evenals Spier, lijkt Van der Wilt problemen te voorzien die verband houden met de vaagheid van een strafbaarstelling voor het beantwoorden van het klimaatprobleem. Hij schreef in 2021 een artikel over een internationaalstrafrechtelijk delict ecocide, maar zijn analyse is goed toepasbaar op een mogelijke nationale strafbaarstelling:

> 'Tegelijkertijd valt ecocide heel moeilijk in een strafbaarstelling te gieten die de toets van het legaliteitsbeginsel kan doorstaan. Dat heeft onder meer te maken met het diffuse daderschap: moet men vooral de producenten (de grote olieconcerns) aansprakelijk houden of zijn wij allen, als vliegtuig- en autopassagiers, medeschuldig? Nauw verband hiermee houdt het uiterst complexe causaliteitsvraagstuk, al

483 Tielbeke 2016.
484 The Rachman Review 2021.

> was het alleen maar omdat veel schade vooralsnog niet waarneembaar is en zich – misschien? – pas in de toekomst zal manifesteren.'[485]

Uit de voorgaande alinea's volgt dat het legaliteitsbeginsel aandachtspunten oproept voor een strafbaarstelling van ecocide die een effectief antwoord wil bieden op het klimaatprobleem. Dit geldt ook voor een ecocidekwalificatie van andere vormen van milieubeschadiging waarvan de oorzaak een collectieve aard heeft, zoals het verlies aan biodiversiteit. De toets van het legaliteitsbeginsel kan echter gemakkelijker worden doorstaan voor zover het delict zich richt op andersoortige milieuproblematiek. Zo wordt ecocide weleens geopperd als een juridische reactie op olierampen op zee[486] of grove bodemverontreiniging.[487] Voor dit soort klassiekere vormen van milieuvervuiling kan een strafbaarstelling van ecocide een antwoord bieden, zonder dat dit tot legaliteitsproblemen hoeft te leiden. Dit hangt nauw samen met het feit dat een geïndividualiseerd causaal verband in die gevallen gemakkelijker is aan te tonen dan bij milieuproblemen met een collectievere oorzaak.[488] In verband met klimaatverandering komen verschillende auteurs dan ook begrijpelijkerwijs tot de conclusie dat algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid grotendeels in de weg staan aan een effectieve rol van een strafbaarstelling van ecocide. Dit betekent echter niet dat zo'n strafbaarstelling geenszins een rol kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Er zijn ten minste vier potentiële opties die een initiatiefnemer van een strafbaarstelling van ecocide kan overwegen indien hij die strafbaarstelling onder meer in het leven wil roepen om klimaatverandering te bestrijden. Deze opties zijn stuk voor stuk het overwegen waard, maar kennen ook hun beperkingen. Zowel deze krachten als tekortkomingen zullen in de volgende alinea's worden toegelicht.

---

485 Van der Wilt 2021b, p. 758. Zie ook Van der Wilt 2021a, p. 269, waarin de auteur stelt: 'In de tweede plaats kan men zich afvragen of het wel helemaal eerlijk is om alleen bijvoorbeeld de grote olieproducenten (strafrechtelijk) aansprakelijk te stellen voor zeer ernstige milieuschade, zoals afbraak van de ozonlaag, klimaatopwarming door de uitstoot van broeikasgassen of de voortschrijdende vervuiling van de wereldzeeën. Een overpeinzing over de kwestie of in een vrije markteconomie vraag en aanbod door het prijsmechanisme elkaar in evenwicht houden, dan wel de aanbieders de vraag kunnen manipuleren ligt ver buiten het bestek van dit editorial (en mijn expertise!). Maar het lijkt toch niet te vermetel om te stellen dat als morgen alle consumenten eendrachtig zouden besluiten geen benzine meer te tanken en niet meer met het vliegtuig te reizen, Shell en alle andere oliegiganten direct hun deuren zouden kunnen sluiten (met alle onvoorzienbare politieke en sociaaleconomische gevolgen van dien). Een dergelijke vrijwillige en universele consumentenboycot is trouwens een utopie, aangezien dit verijdeld wordt door het fenomeen van de tragedy of the commons.' Zie ook Van der Wilt 2023, Faure 2021, p. 649 en Jågers 2017, p. 372.

486 Busink 2020.

487 Zie het hiervoor aangehaalde voorbeeld van een strafrechtelijk onderzoek op basis van de Franse ecocidewet naar hoge waarden van trichlooretheen in de bodem in Grézieu-La-Varenne.

488 Zie Van der Wilt 2023, par. 5.

Ten eerste zou een wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide in de wettekst of in de memorie van toelichting duidelijk kunnen maken welke gedragingen in verband met klimaatverandering binnen het toepassingsbereik van de bepaling vallen. Het voornoemde concept voor een ecocidewet van Falk uit 1973 bevat bijvoorbeeld een lijst met gedragingen die als ecocide kwalificeren, hoewel zijn strafbaarstelling geen acht sloeg op het klimaatprobleem. Een andere mogelijkheid is om in de memorie van toelichting op te nemen welk gedrag in verband met klimaatverandering binnen het toepassingsbereik van de delictsomschrijving valt. Er wordt bijvoorbeeld regelmatig geconcludeerd dat het investeren in of aanboren van nieuwe olievelden niet verenigbaar is met de doelstellingen van het Akkoord van Parijs.[489] Een initiatiefnemer zou ervoor kunnen kiezen om deze en andere gedragingen in de memorie van toelichting op te nemen als gevallen van ecocide. Dit zou de voornoemde legaliteitsproblemen grotendeels wegnemen en kunnen zorgen voor een effectieve strafbepaling binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Daarbij moet worden opgemerkt dat het waarschijnlijk lastig zal zijn om politieke overeenstemming te krijgen over de strafrechtelijke sanctionering van dit soort bedrijfsactiviteiten die op dit moment helaas nog behoorlijk gebruikelijk zijn. Een nadeel voor de initiatiefnemer is bovendien dat de strafbaarstelling door zo'n opsomming van gedragingen minder wendbaar wordt. Hierdoor wordt immers van tevoren vastgesteld welke precieze gedragingen binnen het toepassingsbereik van de wet vallen, waardoor er minder rechterlijke vrijheid is om de interpretatie van de bepaling aan te passen aan bijvoorbeeld recente maatschappelijke ontwikkelingen.

Een initiatiefnemer zou als tweede optie kunnen overwegen om de strafbaarstelling van ecocide niet alleen als krenkingsdelict, maar ook als gevaarzettingsdelict op te nemen. Van Raan heeft bijvoorbeeld zowel een krenkings- als een gevaarzettingscomponent in zijn wetsvoorstel opgenomen.[490] In paragraaf 4.3 werd geanalyseerd dat gevaarzettingsdelicten goed aansluiten bij de dynamiek tussen de emissies van broeikasgassen en klimaatschade. Een dusdanige ecocidewet zou theoretisch kunnen worden gebruikt om gevaarzetting door broeikasgasuitstoot te sanctioneren. Ook bij deze optie moeten echter kritische kanttekeningen worden geplaatst. Zo strekt het toepassingsbereik van de strafbepaling in Van Raans wetsvoorstel zich uit tot 'gevaar voor' grote milieuschade. De voorgestelde strafbepaling en de memorie van toelichting concretiseren niet of een bepaalde mate van gevaar moet zijn ontstaan. Daar-

489 Zie bijv. Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

490 Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 57, waar wordt gesteld: '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 [...].'

door is onduidelijk hoeveel emissies, waaronder die van broeikasgassen, voldoende kunnen zijn voor aansprakelijkheid. Op basis van de tekst van de bepaling kan zelfs worden betoogd dat ieder gevaar voor grote milieuschade als ecocide kwalificeert. Hierdoor zouden zelfs beperkte hoeveelheden broeikasgasemissies binnen het bereik van de bepaling kunnen vallen, aangezien ook deze een mate van gevaar teweegbrengen. Het is echter niet gerechtvaardigd om dat soort kleine hoeveelheden uitstoot te bestraffen, laat staan op basis van een bepaling met een kwalificatie als ecocide en een fors strafmaximum. Deze onduidelijkheid wordt in de memorie van toelichting echter niet weggenomen. Dit wringt temeer, nu de strafbaarstelling geen verband stelt te houden met het administratieve milieurecht.[491] Naast dit legaliteitsaandachtspunt moet de vraag worden gesteld of een gevaarzettingsdelict niet überhaupt een te lage drempel biedt voor een strafbepaling met een *label* als ecocide. Zeker gezien de connotaties met genocide, is het twijfelachtig of louter het creëren van een ecologisch gevaar recht doet aan deze kwalificatie.

Ten derde zou een initiatiefnemer ervoor kunnen kiezen om de strafbaarstelling onder meer te richten op de handhaving van gedragingen die zowel klimaatverandering als bepaalde andere vormen van grote milieuschade veroorzaken. In dat geval zou immers strafvervolging kunnen worden ingesteld ten aanzien van de andere vormen van milieuschade, maar wordt daarmee ook een gedraging bestreden die een bijdrage aan klimaatverandering levert. Mehta en Jackson noemen in hun column in The Guardian over klimaatverandering een aantal voorbeelden van gedragingen die volgens hen als ecocide kunnen kwalificeren, waaronder ontbossing, roekeloze olieboringen en mijnbouw.[492] Dit zijn activiteiten die nauw verband houden met het klimaatprobleem, maar daarnaast ook leiden tot grote andersoortige milieubeschadiging. Zo kan vrij gemakkelijk worden betoogd dat bepaalde grove vormen van ontbossing binnen het toepassingsbereik van een strafbaarstelling van ecocide zouden moeten worden geplaatst. Door dit soort ontbossing zal immers bijna altijd grote schade aan een ecosysteem ontstaan. Daarnaast levert ontbossing ook haast onvermijdelijk een bijdrage aan klimaatverandering. Het is in dit

491 De Afdeling Advisering van de RvS gaat ook in op dit punt. Zie RvS 2 april 2024, W16.23.00358/II, waarin wordt overwogen: 'De Afdeling wijst erop dat met het opnemen van het element van gevaarzetting de reikwijdte van het artikel aanzienlijk wordt vergroot en de rechtsonzekerheid doet toenemen. De toelichting geeft daarvan geen blijk en gaat niet in op de vraag hoe dit onderdeel van de delictsomschrijving moet worden uitgelegd. Welke mate van waarschijnlijkheid dat de schade zal intreden beoogt de initiatiefnemer hiermee? Moet het intreden van de gevolgen van het handelen – de milieuschade – onontkoombaar zijn als de verdachte niet alsnog zou ingrijpen en zijn activiteiten zou aanpassen of stopzetten? Of is het voldoende dat er sprake is van een ernstig risico of van een kans op die schade? Wat wordt verstaan onder de zinsnede 'in elk geval' in de delictsomschrijving? Deze vragen zijn ook relevant voor de bewijsbaarheid van het element van de gevaarzetting. De Afdeling wijst in dat geval ook op hetgeen zij hiervoor heeft opgemerkt over het schadebegrip.'

492 Mehta & Jackson 2021.

scenario echter de directe schade aan het lokale ecosysteem die onderwerp is van het strafproces, en niet de emissies die door de ontbossing zullen ontstaan. Hoewel het strafproces zich in dat geval niet direct op klimaatverandering richt, kunnen op deze manier wel gedragingen worden bestreden die voor klimaatverandering zorgen.

Een vierde optie is om een strafbaarstelling van ecocide in het leven te roepen vanwege het normbevestigende karakter van zo'n bepaling ten aanzien van het belang van het milieu. Zo'n strafbaarstelling zou waarschijnlijk het milieu als zodanig als beschermd rechtsgoed kennen. Dit zou een omslag betekenen voor het Wetboek van Strafrecht, hoewel de implementatie van de Richtlijn Milieucriminaliteit deze waarschijnlijk al deels zal bewerkstelligen. Deze wijziging zou kunnen bijdragen aan het maatschappelijk bewustzijn dat op een duurzamere wijze moet worden omgegaan met de leefomgeving, waaronder het klimaat. De mate waarin deze symbolische kracht daadwerkelijk aan het mitigeren van klimaatverandering zou bijdragen, is echter moeilijk vast te stellen. Bij gelijkblijvende emissies zal het mondiale koolstofbudget binnen afzienbare tijd op zijn.[493] Het is daarom de vraag of klimaatmitigatie niet meer gebaat zou zijn bij spoedige, praktische en concrete oplossingen die de mondiale broeikasgastuitstoot naar beneden kunnen brengen. Desalniettemin zou dergelijke symboliek kunnen bijdragen aan een verandering van *mindset* die voor een duurzame omgang met de leefomgeving cruciaal is.

De bovenstaande bevindingen richten zich met name op het legaliteitsbeginsel, aangezien op dat terrein de meest prominente commentaren op voorstellen voor strafbaarstellingen van ecocide zijn verschenen. Ook verschillende andere algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid zorgen echter voor beperkingen van de rol die een strafbaarstelling van ecocide kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Voor zover het delict wordt ingestoken als een krenkingsdelict, zullen de causaliteitsregels van het strafrecht in de weg staan aan het bestraffen van rechtssubjecten voor de specifieke schade die hun broeikasgasemissies veroorzaken (zie verder paragraaf 4.3). Het huidige Nederlandse wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting gaan niet in op causaliteitsvraagstukken.[494] Daarnaast is het relevant dat een ecocidewet in Nederland nauwelijks zal kunnen worden gebruikt om overheidsorganen en -functionarissen op het gebied van klimaatverandering te bestraffen. Deze rechtssubjecten hebben immers strafrechtelijke immuniteit voor nagenoeg alle gedragingen die hun klimaatbeleid omvat (zie verder paragraaf 4.2). Het Nederlandse wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van

493 Dit werd ook vastgesteld door de Nederlandse rechter in Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

494 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3.

ecocide gaat niet in op de aansprakelijkheid van overheidsorganen en -functionarissen.[495]

5.4.4.3 Afrondende beschouwingen

De toegevoegde waarde van een strafbaarstelling van ecocide voor het juridische antwoord op klimaatverandering is op dit moment niet vanzelfsprekend. Er zijn enkele manieren te identificeren waarop zo'n delict van toegevoegde waarde in de strijd tegen het klimaatprobleem kan zijn, maar een effectieve aanpak vergt aandacht tijdens het wetgevingsproces. In deze paragraaf werd uitgelegd dat dit in de toekomst gemakkelijker zou kunnen worden, maar op dit moment zal het louter emitteren van broeikasgassen niet snel als ecocide kunnen worden aangemerkt. De plaats van een strafbaarstelling van ecocide binnen het juridische antwoord op klimaatverandering wordt nog verder bemoeilijkt, doordat bepaalde oplossingen voor het klimaatprobleem op zichzelf voor aanzienlijke milieubeschadiging kunnen zorgen. Zo verscheen in 2018 in The International Journal of Human Rights een artikel waarin nu juist het plaatsen van windmolens in bepaalde gebieden als ecocide werd omschreven.[496] Dit standpunt doet denken aan een uitspraak van voormalig Eerste en Tweede Kamerlid Smaling van de SP, die windturbines aanduidde als 'een vorm van landschapsgenocide'.[497] Deze stellingen lijken op het eerste gezicht wat overdreven. Zij laten tegelijkertijd zien dat bepaalde oplossingen voor het broeikasgasprobleem ook op zichzelf weer voor milieuproblemen zorgen. Dit draagt bij aan de complexiteit van de juridische kwalificatie van gedragingen die met klimaatverandering verband houden op basis van strafrechtelijke normen die niet specificeren hoe zij zich tot het klimaatprobleem verhouden.

5.4.5 Afrondende beschouwingen

Een strafbaarstelling van ecocide heeft als doel om de ergste vormen van milieubeschadiging te sanctioneren. In een tijd van grote ecologische crises, is het goed en verklaarbaar dat zo'n delict in toenemende mate wordt onderzocht. De maatschappelijke, juridische en politieke discussie over een strafbaarstelling van ecocide heeft zich in het afgelopen decennium begrijpelijkerwijs grotendeels verplaatst van het internationaal strafrecht naar nationale straf-

495 Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 56, waar de initiatiefnemer stelt dat moet worden onderzocht of de overheid mogelijk wel civielrechtelijk kan worden aangesproken door een vergunninghouder die wordt vervolgd voor het vergunningsconform plegen van ecocide.

496 Dunlap 2018.

497 Meijer 2016.

rechtstelsels. Deze verplaatsing lijkt met name plaats te vinden doordat een nationale strafbaarstelling gemakkelijker haalbaarder is dan een internationale variant. In de afgelopen jaren hebben verschillende landen een ecocidewet aangenomen. Zo kennen Frankrijk en België inmiddels zo'n delict in hun nationale strafrechtsystemen. Ook in Nederland heeft deze trend inmiddels in enige mate voet aan de grond gekregen. Van Raad deed in november 2023 namens de Partij voor de Dieren een wetsvoorstel dat is bedoeld om ecocide aan het Wetboek van Strafrecht toe te voegen. Aangezien dit onderzoek zich op de Nederlandse rechtsorde richt, is dit voorstel in deze paragraaf als uitgangspunt genomen voor een analyse van de toegevoegde waarde van een strafbaarstelling van ecocide voor het juridische antwoord op klimaatverandering.

Het wetsvoorstel dat Van Raan indiende slaagt erin om meerdere belangrijke tekortkomingen van het milieustrafrecht te identificeren. Dit zijn mankementen van het rechtsgebied die al geruime tijd in de rechtswetenschappelijke literatuur werden opgemerkt. Zo is het voorstel bedoeld om een ecocentrisch milieudelict in het leven te roepen en om de administratieve afhankelijkheid van het rechtsgebied te doorbreken. Deze twee punten worden al decennialang door verschillende auteurs aangemerkt als wenselijke aanpassingen van het milieustrafrecht. Daarnaast roept de wet een kwalificatie in het leven voor verregaande milieucriminaliteit, hetgeen op dit moment in het Nederlands strafrecht ontbreekt. Hoewel dit *label* enige wezenlijke vragen heeft opgeroepen, lijkt ecocide in toenemende mate een geschikte term te worden om de ergste vormen van milieuvervuiling te betitelen. Van Raan heeft daarmee een wetgevingstraject in gang gezet waar wetenschappers op het terrein van het milieustrafrecht al geruime tijd op leken te wachten. Bovendien is het in tijden van desastreuze ecologische achteruitgang van groot belang dat de effectiviteit van het gehele stelsel van wetten en regels op milieuterrein tegen het licht wordt gehouden. Ook het strafrechtelijke gedeelte van die normen ontsnapt niet aan die noodzaak, en het is dan ook goed dat Van Raan erin slaagt om parlementaire vragen op het gebied van het milieustrafrecht op te roepen.

De bevindingen in deze paragraaf laten echter ook zien dat de praktische uitwerking van het wetsvoorstel op bepaalde cruciale punten tekortschiet. Deze zijn met name gelegen in het gebrek aan duidelijkheid over het toepassingsbereik van de wet, zoals terecht is opgemerkt door de Afdeling advisering van de Raad van State. Zo omschrijft het wetsvoorstel de mate van milieuschade die moet zijn ontstaan door middel van meerdere open normen die op verschillende manieren kunnen worden ingevuld. Daarnaast heeft Van Raan getracht om niet alleen een krenkingsdelict, maar ook een gevaarzettingsdelict in het leven te roepen. Doordat niet wordt gespecificeerd welke mate van gevaar moet zijn ontstaan, zouden volgens de wettekst veel gedragingen kunnen worden vervolgd. Deze en andere onduidelijkheden wringen te meer, nu het wetsvoorstel een strafbaarstelling beoogt die ook bij gedrag in overeenstemming met een milieuvergunning tot aansprakelijkheid kan leiden. Door

deze administratieve afhankelijkheid in zijn geheel te verlaten, gaat aan rechtszekerheid verloren. Dat verlies wordt in het wetsvoorstel in onvoldoende mate gecompenseerd door voldoende duidelijke delictsbestanddelen. Daardoor is het wetsvoorstel strijdig met de voorzienbaarheidseisen die aan de inzet van het strafrecht worden gesteld.

Deze voorzienbaarheidsproblemen roepen met name problemen op als het gaat om het juridische antwoord op klimaatverandering. In het vorige hoofdstuk van dit onderzoek werd geanalyseerd dat bepaalde algemene strafrechtelijke normen op dit moment nauwelijks kunnen worden gebruikt om een antwoord te bieden op de emissies van broeikasgassen. Zonder specificering ten aanzien van zulke emissies, dreigt een strafbaarstelling van ecocide als zo'n algemene norm te kwalificeren. In datzelfde hoofdstuk werd gevonden dat deze bevinding kan verschuiven naar mate de tijd vordert. Als broeikasgasemissies beter te vermijden worden en de maatschappelijke en politieke acceptatie ervan afneemt, kan eerder sprake zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid op basis van dit soort algemenere wetten en regels. Daarvan lijkt op dit moment echter nog in onvoldoende mate sprake. Uit overwegingen van activisten en politici lijkt weleens te volgen dat een strafbaarstelling van ecocide een aanzienlijk gedeelte van het antwoord op klimaatverandering op zich zou kunnen nemen. Op basis van het voorgaande is dat op zijn minst twijfelachtig. Hoewel een strafbaarstelling van ecocide van belang kan zijn voor het milieustrafrecht, moet de toegevoegde waarde voor klimaatmitigatie niet worden overdreven. Voor zover activisten en politici om die reden een dergelijke strafbaarstelling in het leven willen roepen, lijken zij zich beter op andere juridische en niet-juridische middelen te kunnen richten.

Het voorgaande was bedoeld om enkele bevindingen ten opzichte van dit Nederlandse wetsvoorstel te formuleren, waarbij de nadruk lag op de rol die een ecocidewet zou kunnen spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Daarbij is voorts de nadruk gelegd op enkele algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid die eerder in dit onderzoek centraal stonden. Deze nadruk van de bovenstaande analyse laat onverlet dat er ook andere belangrijke thema's tijdens een wetgevingstraject moeten worden behandeld. Zo heeft Van Raan tot doel om extraterritoriale rechtsmacht te vestigen ten aanzien van gedragingen die als ecocide kwalificeren. Er is in zijn voorstel dan ook geen dubbele strafbaarheid vereist voor aansprakelijkheid.[498] Dit doel is enerzijds begrijpelijk, aangezien veel bekende voorbeelden van grote milieuschade door Nederlandse bedrijven in het buitenland plaatsvonden. Het is anderzijds de vraag of hiermee niet een te grote inbreuk op de soevereiniteit van andere staten wordt gemaakt. De ecocidewet kan dan immers *de facto* zorgen voor een instructie aan buitenlandse overheden over hoe zij afwegingen tussen de economische voordelen en milieuschade van

498 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 3, p. 57.

bepaalde activiteiten moeten maken. Daarnaast is het de vraag of een strafbaarstelling van ecocide niet beter zou passen in het bijzonder strafrecht dan in het commune strafrecht. Floris heeft enkele argumenten geïdentificeerd die pleiten voor een heroverweging van de commuunstrafrechtelijke insteek van het wetsvoorstel.[499]

Een ander aandachtspunt dat een centrale rol behoort te spelen bij de redactie van de strafbaarstelling is de formulering van de vereiste schade om van ecocide te kunnen spreken. Uit deze paragraaf bleek dat veel voorstellen en delicten aansluiting zoeken bij de elementen 'widespread, long-term and severe', die uit het internationaal recht afkomstig zijn. Sommige voorstellen voor een strafbaarstelling vereisen dat sprake is van alle drie deze elementen, terwijl voor andere voorstellen ook één of twee van deze elementen voor aansprakelijkheid kunnen volstaan. Van Raan kiest bijvoorbeeld voor de variant 'ernstige en wijdverbreide dan wel ernstige en langdurige of onomkeerbare schade aan een ecosysteem'.[500] Vervolgens blijken deze elementen als zodanig op verschillende manieren te worden geïnterpreteerd door de strafbaarstellingen en wetsvoorstellen. Een uitdaging bij de redactie een strafbaarstelling van ecocide is om een grens te stellen die alleen de meest omvangrijke vormen van milieubeschadiging omvat. Alleen in die gevallen is een verstrekkende kwalificatie als ecocide en het hoge strafmaximum immers op zijn plaats. Als de drempel voor aansprakelijkheid echter te hoog wordt gelegd, dan dreigt de bepaling een dode letter te worden die in de rechtspraktijk nauwelijks tot veroordelingen kan leiden. Een balans vinden tussen deze twee ongewenste resultaten kan van doorslaggevend belang zijn voor het slagen van een effectieve en rechtvaardige ecocidestrafbaarstelling.

Ook is de vraag of een nieuwe milieustrafbaarstelling als ecocide niet zou vragen om een herijking van het gehele materiële milieustrafrecht. In de juridische wetenschap werd het milieustrafrecht in 1990 al als 'een ondoordachte chaos' aangeduid.[501] Sindsdien hebben nauwelijks fundamentele veranderingen plaatsgevonden, en is de kritiek dan ook blijven bestaan.[502] Het milieustrafrecht bestaat uit de milieubepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de vaak zeer gedetailleerde milieunormen onder de WED, en daar zijn onlangs onder meer nog een aantal strafrechtelijk handhaafbare zorgplichten uit de Omgevingswet bijgekomen. Het toevoegen van een nieuwe strafbaarstelling als ecocide aan deze lappendeken van strafbaarstellingen, komt de duidelijkheid en hanteerbaarheid van het rechtsgebied waarschijnlijk niet ten goede. Mocht de wetgever al overgaan tot een strafbaarstelling van ecocide, dan lijkt een algehele herziening van het materiële milieustrafrecht daarbij op zijn plaats. In de Nederlandse literatuur zijn enkele voorstellen gedaan voor een dergelijke

499 Floris 2024.
500 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2.
501 Buiting & Huygen 1990.
502 Zie bijv. Velthuis 2020.

herziening.[503] Het zou voor de hand liggen dat de wetgever daarbij aansluiting zou zoeken.

Tot slot is het twijfelachtig hoe haalbaar het Nederlandse wetsvoorstel voor een strafbaarstelling van ecocide is. Enerzijds neemt de belangstelling voor milieubescherming toe, hetgeen de slagingskansen voor een dergelijk wetsvoorstel vergroot. Ook is er op dit moment sprake van *momentum* voor voorstanders van een herziening van het milieustrafrecht. De nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit verplicht lidstaten van de Europese Unie immers om hun milieustrafrechtstelsels door te lichten. Zij hebben tot 21 mei 2026 om de Richtlijn om te zetten naar nationale wetgeving.[504] Nu de Nederlandse overheid haar milieustrafrecht onder de loep moet nemen, zou dit een geschikt moment kunnen zijn om aan het rechtsgebied een strafbaarstelling als ecocide toe te voegen. Anderzijds lijken serieuze aanpassingen van het wetsvoorstel noodzakelijk om te komen tot instemming door een meerderheid van de Eerste en Tweede Kamer. De kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State en andere partijen vraagt immers om structurele wijzigingen, zoals in deze paragraaf werd toegelicht. Het is bovendien de vraag in hoeverre de huidige coalitiepartijen prioriteit zullen geven aan het effectiever maken van het milieustrafrecht. Op basis van hun milieustandpunten en hun beleidskeuzes uit het verleden is dat niet zonder meer waarschijnlijk.

5.5 Tussenconclusie en afrondende beschouwingen

Dit hoofdstuk had als doel om een praktischere uiteenzetting te geven van verschillende manieren waarop het strafrecht op dit moment en in de toekomst zou kunnen worden ingezet om een rol te spelen bij klimaatmitigatie. Uit deze uiteenzetting volgt dat het rechtsgebied op verschillende manieren een rol kan innemen. Zo kunnen *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie worden bestreden door middel van delicten als oplichting, bedrog bij de verkoop en valsheid in geschrift. Dit zijn bepaling die in de tweede helft van de negentiende eeuw in werking zijn getreden, en onder bepaalde omstandigheden kunnen worden ingezet om de juistheid van informatie ten aanzien van de klimaatimpact van goederen en diensten te bevorderen. Daarnaast is er in de afgelopen decennia een groot aantal klimaatwetten en -regels in het leven geroepen. Deze zijn bestuursrechtelijk van aard, maar kunnen op basis van de WED meestal ook door middel van het strafrecht worden gehandhaafd. Tot slot bleek dat er in de afgelopen jaren een levendig debat is ontstaan over nieuwe delicten in het strafrecht, waarbij met name een strafbaarstelling van ecocide voor dit onderzoek in het oog springt. Deze opsomming laat zien dat

503 Zie bijv. Koopmans 2001 en Faure & Visser 2007.
504 Richtlijn (EU) 2024/1203.

uiteenlopende soorten strafbepalingen van belang kunnen zijn voor de normering van gedragingen die verband houden met klimaatverandering.

In het vorige hoofdstuk van dit onderzoek werd aangetoond dat het strafrechtelijk normeren van de emissies van broeikasgassen op dit moment vraagt om gespecificeerde regels over welke uitstoot binnen het toepassingsbereik van het strafrecht valt. Mede door de maatschappelijke afhankelijkheid van activiteiten die grote hoeveelheden broeikasgasemissies veroorzaken, is het op dit moment immers niet mogelijk om dergelijke activiteiten in zijn geheel door middel van het strafrecht uit te bannen. De klimaatstrafbaarstellingen via de WED lijken er over het algemeen in te slagen om deze vereiste specificering te bieden. Zij geven immers per activiteit aan wat van bepaalde bedrijven wordt verwacht, waardoor deze bedrijven kunnen voorzien onder welke omstandigheden zij strafrechtelijk kunnen worden aangesproken. De wetsvoorstellen voor een strafbaarstelling van ecocide slagen er in mindere mate in om duidelijkheid op het gebied van klimaatverandering te bieden. De bestudeerde wetten en wetsvoorstellen leggen immers in onvoldoende mate uit onder welke omstandigheden aansprakelijkheid op dat gebied kan ontstaan. De strafrechtelijk bestrijding van *greenwashing* loopt in mindere mate tegen dit soort legaliteitsvraagstukken aan. In dat geval zijn het immers niet de emissies als zodanig die worden gesanctioneerd, maar de communicatie in verband met die emissies. Uit dit hoofdstuk bleek dat dit aanzienlijk minder uitdagend is op basis van de algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Zo loopt de strafrechtelijke kwalificatie van *greenwashing* ook op het gebied van causaliteit tegen aanzienlijk minder obstakels op.

De afrondende beschouwingen van het vorige hoofdstuk van dit onderzoek bestonden grotendeels uit een reflectie op de verschillen tussen het strafrecht en het privaatrecht. In dat hoofdstuk stonden immers strafrechtelijke leerstukken centraal waarvan de privaatrechtelijke evenknie bleek te leiden tot andere mogelijkheden om aan klimaatmitigatie bij te dragen. Het onderhavige hoofdstuk stuitte met name op dilemma's tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Zowel bij overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatnormen als bij onjuiste klimaatinformatie kan immers vaak op basis van beide rechtsgebieden worden gehandhaafd. Dit leidt in de rechtspraktijk tot de vraag welk handhavingssysteem moet worden gebruikt als overtredingen worden geconstateerd. Voor beide vormen van overtredingen bleek dat bestuursrechtelijke handhavers over het algemeen over meer specialistische kennis beschikken ten aanzien van de relevante normen. Met name interpretaties van de klimaatwetten en -regels vereisen vaak gedetailleerde en specialistische kennis. Verschillende toezichthouders beschikken over dergelijke kennis, waaronder de Nederlandse Emissieautoriteit, de AFM en de ILT. Op het terrein van *greenwashing* heeft name de ACM zich als gespecialiseerde toezichthouder laten zien. Dit geldt ook voor de Reclame Code Commissie, die duurzaamheidsclaims kan controleren op basis van zelfregulering door de reclame-industrie. Daarnaast kunnen *green-*

washing-klachten in bepaalde gevallen worden behandeld door de AFM of de civiele rechter.

Uit de bovenstaande analyses bleek dat de inzet van het strafrecht met name gerechtvaardigd is om te reageren op ernstige gevallen. Daarvan kan onder meer sprake zijn bij doleus handelen. Ook als de hoeveelheid wederrechtelijk geëmitteerde broeikasgassen groot is, kan dit pleiten voor gebruikmaking van strafrechtelijke handhaving. Daarnaast werd geïdentificeerd dat het strafrecht voor de hand kan liggen in gevallen van recidive. Als een onderneming al eerder soortgelijke normen heeft overtreden, kan dit pleiten voor de inzet van het rechtsgebied. Tot slot kan de inzet van het strafrecht eerder gerechtvaardigd zijn als sprake is van een nauwe band tussen de bestuursrechtelijke toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Het zou in die gevallen voor een bestuursrechtelijke toezichthouder of handhaver immers moeilijk kunnen zijn om een objectieve blik of strenge houding ten opzichte van de onderneming aan te nemen. In het geval van een strafbaarstelling van ecocide zouden dilemma's tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving naar verwachting in mindere mate spelen. Als zo'n strafbaarstelling immers correct wordt geformuleerd, dan zouden alleen de ergste vormen van milieubeschadiging binnen het bereik van de delictsomschrijving vallen. Mocht een gedraging die daartoe leidt kwalificeren als een bestuursrechtelijke overtreding en een strafbaar feit, dan zal de inzet van het strafrecht bijna altijd de voorkeur genieten. Deze gevallen zijn dan dusdanig ernstig dat het strafrecht vaak het enige geschikte juridische middel zou zijn voor een overheidsreactie.

In de terreinverkenning van dit onderzoek werd gevonden dat het strafrecht vanwege ten minste twee redenen van toegevoegde waarde kan zijn voor het juridische antwoord op klimaatverandering. Ten eerste wordt aangenomen dat de expressieve kracht van het rechtsgebied over het algemeen groter is dan van het privaat- en bestuursrecht. De klimaatstrafbaarstellingen via de WED geven een wisselend beeld op dit gebied. Het betreft grotendeels administratieve verplichtingen die met klimaatverandering verband houden. Bij overtredingen van die verplichtingen zal het verband met het klimaatprobleem niet altijd zonder meer evident zijn. Daarnaast zullen de wederrechtelijk geëmitteerde broeikasgassen vaak moeilijk aan te tonen of beperkt zijn, zeker ten opzichte van de mondiale hoeveelheid emissies. Anderzijds liet dit hoofdstuk zien dat een dergelijke veroordeling wel degelijk een belangrijke expressieve kracht kan hebben. Door middel van dit soort klimaatnormen legt de overheid verplichtingen op een bepaalde bedrijven. Die verplichtingen zorgen voor een instructie aan die bedrijven over de rol die zij op zich behoren te nemen om klimaatverandering te mitigeren. In dat verband heeft iedereen bepaalde verplichtingen, maar over het algemeen wordt aangenomen dat van het bedrijfsleven veel op dit gebied mag worden verwacht. Als zij deze verplichtingen niet naleven, dan schenden zij daarmee de rol die zij hebben binnen de belangrijke nationale en mondiale taak om broeikasgasemissies terug te dringen. Zeker in gevallen van doleuze overtredingen, recidive of omvangrijke

wederrechtelijke uitstoot, kan de expressieve kracht van het strafrecht worden gebruikt om uit te drukken dat dit soort schendingen ontoelaatbaar zijn.

Deze expressieve kracht kan ook worden aangewend als gevallen van *greenwashing* en andere vormen van onjuiste klimaatinformatie worden bestreden door middel van het strafrecht. Het bovenstaande liet zien dat dit soort onjuistheden vanwege ten minste drie redenen verwerpelijk kunnen zijn. Zo worden consumenten misleid, hetgeen als zodanig afkeurenswaardig is. Nog zorgwekkender is echter dat consumenten onverschillig kunnen raken ten opzichte van de producten en diensten die zij afnemen naar mate zij minder vertrouwen krijgen in het waarheidsgetrouwe karakter van de uitlatingen van bedrijven. *Greenwashing* kan op die manier leiden tot minder geëngageerde consumenten, terwijl hun keuzes van groot belang zijn voor de reductie van broeikasgasemissies. Tot slot zorgen deze onjuistheden voor een vorm van concurrentievervalsing, omdat louter duurzaam communicerende ondernemingen daardoor een oneerlijke voorsprong kunnen krijgen op daadwerkelijk duurzame bedrijven. De expressieve kracht van het strafrecht lijkt potentieel het grootst bij een strafbaarstelling van ecocide. Aangezien de terminologie van dat delict aansluiting zoekt bij genocide, kan een veroordeling op basis van dit delict immers een grote mate van afkeuring communiceren. Het bovenstaande liet echter zien dat zo'n veroordeling op klimaatgebied niet zonder meer vanzelfsprekend is zolang de wettekst of memorie van toelichting niet verduidelijken welke handelingen binnen de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen. De bestudeerde wetten en wetsvoorstellen slagen er in onvoldoende mate in om tot zo'n verduidelijking te komen.

De tweede reden om het strafrecht aan te wenden die in de terreinverkenning werd geïdentificeerd, is om gedragsverandering te bewerkstelligen. Het strafrechtelijk normeren van overtredingen van bestuursrechtelijke klimaatnormen kan hier een belangrijke rol spelen. Door dit soort overtredingen te bestraffen, laat de overheid immers zien dat bedrijven negatieve consequenties kunnen ondervinden als zij deze normen niet naleven. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat handhaving daadwerkelijk dit gevolg kan hebben. In de recente bijzonderstrafrechtelijke praktijk hebben bovendien procedures gespeeld die voor grote beleidswijzigingen van het bedrijfsleven hebben gezorgd. Een voorbeeld hiervan zijn de strafzaken voor overtredingen van de Wwft die leidden tot enorme investeringen in het antiwitwasbeleid van financiële instellingen.[505] Het is in dit kader aan te bevelen dat het Openbaar Ministerie beleid opstelt ten aanzien van overtredingen van deze klimaatwetten en -regels. Bovendien zijn er enkele goede voorbeelden waarin het Openbaar Ministerie een verband legt tussen het individuele feit en het grotere klimaatprobleem. Dit soort verbanden kunnen bijdragen aan het generaalpreventieve effect van het strafrecht. De gedragsveranderende effecten van de inzet van

505 Zie bijv. Pols 2019 en Smal 2024.

het strafrecht zijn moeilijker in kaart te brengen als het gaat om de normering van *greenwashing*. Op dat terrein hebben immers nog nauwelijks strafzaken plaatsgehad. Aangezien *greenwashing*-zaken in andere rechtsgebieden geregeld leiden tot veel media-aandacht, zullen bedrijven willen voorkomen dat zij in een dergelijke procedure betrokken raken. Dit zal temeer het geval zijn bij een strafzaak op het gebied van *greenwashing*, aangezien de maatschappelijke aandacht en morele afkeuring daarbij waarschijnlijk nog groter zal zijn. Het voorbeeld van het Duitse strafrechtelijke *greenwashing*-onderzoek naar de financiële instelling DWS laat zien dat media over de hele wereld aandacht kunnen hebben voor zo'n zaak.

Evenals in de afrondende beschouwingen van het vorige hoofdstuk, is het relevant om hier stil te staan bij de rol van belangenorganisaties bij de bovenstaande strafrechtelijke opties. Zij blijken in de praktijk immers geregeld initiators van processen die voor het klimaatrecht van belang zijn. Bij discussies rondom een strafbaarstelling van ecocide is hun rol evident. Zo zijn er verschillende belangenorganisaties bezig met het bepleiten van dergelijke wetgeving, waarvan Stop Ecocide International de meest zichtbare is. Ook ten aanzien van bestuursrechtelijke klimaatnormen kunnen belangenorganisaties bepaalde initiatieven nemen. Als zij overtredingen van deze normen constateren, kunnen zij via het bestuursrecht een handhavingsverzoek of via het strafrecht een aangifte doen. In de praktijk zal het voor hen echter vaak moeilijk zijn om overtredingen van deze normen te constateren, omdat dit specialistische kennis vereist en relevante gegevens niet altijd publiekelijk beschikbaar zijn. Daarentegen zullen er in de komende jaren steeds meer publieke bronnen beschikbaar komen die op die naleving betrekking hebben, zoals verslagen van bedrijven op grond van de CSRD en de CSDDD. Belangenorganisaties zouden de rapporten van bedrijven op basis van die wetten kunnen controleren, om na te gaan of zij daar in overtredingen van klimaatnormen constateren. Bovendien zouden zij in bepaalde gevallen een beroep op bepaalde wetten kunnen doen om hun informatiepositie te verbeteren (zie paragraaf 4.5).[506]

Voor belangenorganisaties lijkt de minst uitdagende strafrechtelijke route om zich in te spannen voor een strafrechtelijke *greenwashing*-procedure. Milieuorganisaties hebben in andere rechtsgebieden laten zien dat zij *greenwashing* weten op te sporen en dit aan instanties voor weten te leggen. Veel van de hiervoor aangehaalde procedures op dit terrein werden door belangenorganisaties geïnitieerd. Zo startten dit soort organisaties een civiele zaak tegen KLM en een procedure bij de Reclame Code Commissie tegen Shell. Aangezien zij op zoek zijn naar vormen van *impact litigation*, is het denkbaar dat zij zich op enig moment met een aangifte op dit gebied tot strafrechtelijke autoriteiten richten. Dat rechtsgebied wordt immers het meest geassocieerd met expressieve en gedragsverandering, hetgeen goed kan passen bij hun doelstellingen. In

506 Zie verder bijv. Müller 2021, p. 110.

Frankrijk is dan ook al een *greenwashing*-aangifte tegen TotalEnergies gedaan. De bovenstaande bevindingen lieten zien dat voor zo'n zaak met name plaats zal zijn als het verschil tussen de duurzaamheidsuitlatingen en de waarheid groot is of als de aanklacht zou worden ingediend tegen een onderneming die al eerder voor *greenwashing* op de vingers is getikt. De kans op een strafrechtelijke aanklacht op dit terrein zou groter worden als de overheid erin slaagt om belangenorganisaties de gang naar de civiele rechter gedeeltelijk ontnemen (zie paragraaf 4.5). In dat geval moeten deze organisaties immers uitwijken naar andere (rechts)gebieden om hun doelen na te streven.

Uit dit hoofdstuk bleken aandachtspunten op handhavingsgebied. Zowel de strafrechtelijke aanpak van *greenwashing* als een strafbaarstelling van ecocide zouden waarschijnlijk betrekkelijk weinig investeringen in de handhaving vereisen. *Greenwashing* zal in de praktijk immers niet vaak tot een aanpak via het strafrecht leiden, omdat andere rechtsgebieden of een procedure bij de Reclame Code Commissie veelal soelaas kunnen bieden. Een ecocidedelict is een strafbepaling die is bedoeld om excessen te sanctioneren, waardoor er waarschijnlijk niet meer dan een handvol zaken per decennium zal plaatsvinden. Zowel een *greenwashing*-zaak als een vervolging van ecocide zouden nieuwe soorten strafzaken voor de Nederlandse rechtsorde betreffen, die daardoor waarschijnlijk extra aandacht van de betrokken officieren van justitie vergen. Aangezien de hoeveelheid strafrechtelijke onderzoeken echter beperkt zal zijn, vereist dit waarschijnlijk geen grote investeringen. Dat is anders als het gaat om de handhaving van klimaatwetten en -regels. Zowel op bestuursrechtelijk als strafrechtelijk terrein lijkt daar immers sprake van tekortkomingen in de handhaving. Hoewel geen specifieke onderzoeken zijn verricht naar het onderwerp van publiekrechtelijke klimaathandhaving, blijken tekortkomingen in de bredere milieuhandhaving. Het is aannemelijk dat deze tekortkomingen zich ook uitstrekken tot de handhaving op het gebied van klimaatverandering. In dit hoofdstuk werden enkele aanbevelingen geformuleerd om die handhaving een impuls te geven. Ook over dit onderwerp zal de conclusie van dit onderzoek verdere duiding geven.

Dit hoofdstuk liet zien dat er tal van mogelijkheden zijn die het Openbaar Ministerie kan aangrijpen om een rol te spelen in het mitigeren van klimaatverandering. Er zijn ook voorbeelden te vinden van strafrechtelijke procedures waarin officieren van justitie dit hebben gedaan, alsook documenten waarin het Openbaar Ministerie over klimaatverandering heeft gecommuniceerd. Op dit moment lijkt echter nog geen sprake van een overkoepelend strafvorderlijk beleid ten aanzien van klimaatmitigatie. Bovendien ontbreekt het aan afspraken tussen het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Emissieautoriteit, die toeziet op de naleving van enkele van de belangrijkste klimaatwetten en -regels. Wellicht ontbreken dit soort stukken door een gebrek aan prioritering ten aanzien van feiten die met klimaatverandering verband houden. Dit zou kunnen komen doordat de bijdrage van een enkele strafzaak voor het mitigeren van het mondiale klimaatprobleem voor het Openbaar Ministerie nihil kan

lijken. Hoewel dit ten dele juist is, is het toch belangrijk dat het Openbaar Ministerie belang hecht aan strafrechtelijke onderzoeken die met de klimaatcrisis verband houden. Ook op dat onderwerp zal de hiernavolgende conclusie verder ingaan.

6 Conclusie en afrondende beschouwingen

6.1 Inleiding

Klimaatverandering brengt gevolgen en gevaren teweeg die hun weerga nauwelijks kennen. Grote delen land dreigen onbewoonbaar te raken, miljoenen mensen verkeren in levensgevaar en de mondiale biodiversiteit gaat razendsnel achteruit. Het recht is een van de belangrijkste middelen om de meest desastreuze gevolgen van de klimaatcrisis te voorkomen. Het klimaatrecht is in de afgelopen decennia dan ook verworden tot een omvangrijk rechtsgebied, waarvan de uitgangspunten in het internationaal recht zijn vastgelegd. Het Akkoord van Parijs formuleert als doel om de mondiale temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius en te streven naar een stijging van minder dan 1,5 graden Celsius. Dit mondiale doel is vertaald naar individuele doelstellingen voor staten. Zowel Nederland als de Europese Unie hebben juridisch vastgelegd dat zij uiterlijk in 2050 klimaatneutraal willen zijn. Landen zijn verplicht om een beleid te voeren om dergelijke doelen te halen, zo blijkt onder meer uit recente rechtspraak van het EHRM. Deze internationaal-, Europees- en mensenrechtelijke verplichtingen worden in Nederland onder meer nagestreefd door middel van een uitgebreide bestuursrechtelijke normering van gedragingen die verband houden met het klimaat. Daarbovenop wordt het privaatrecht door belangenorganisaties aangewend om overheden en bedrijven te dwingen tot een ambitieuzer klimaatbeleid, zoals gebeurde in de opzienbarende rechtszaken van Urgenda en Milieudefensie. In deze opsomming van juridische terreinen ontbreekt het strafrecht, dat in dit onderzoek centraal stond.

Gedurende de looptijd van dit onderzoek vonden enkele strafvervolgingen in verband met klimaatverandering plaats en kreeg het onderwerp ook algemene aandacht van verschillende partners in de strafrechtketen. In het algemeen krijgt het klimaat binnen het strafrecht echter nog weinig aandacht. Dat is vanwege tenminste drie redenen opmerkelijk te noemen. Ten eerste is klimaatverandering een probleem van dusdanige proporties, dat de bijdrage van ieder rechtsgebied op zijn minst grondig door overheidsorganen zou moeten worden onderzocht. Dergelijk onderzoek heeft ten aanzien van het strafrecht nog maar in beperkte mate plaatsgevonden. Belangrijker nog is dat het strafrecht een gedragsbeïnvloedende werking heeft. Dit sluit goed aan bij de gedragsverandering die met mitigatiebeleid wordt beoogd. Dit beleid heeft immers in de kern tot doel om overheden, bedrijven en burgers te bewegen

om hun gedrag aan te passen en zo hun emissies te reduceren. Ten derde heeft het strafrecht een expressieve functie, die kan worden aangewend om gestalte te geven aan de grote verontwaardiging die begrijpelijkerwijs bestaat ten aanzien van bepaalde gedragingen in verband met de klimaatcrisis. Om deze leemte in de rechtspraktijk en -wetenschap in te vullen, is in dit onderzoek in kaart gebracht wat de rol van het strafrecht binnen de juridische respons op klimaatverandering is en zou moeten zijn. Meer specifiek zijn in dit onderzoek de verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden voor een strafrechtelijke reactie op klimaatverandering onderzocht. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal stond, luidde dan ook als volgt:

> *Welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden zijn er en zouden er moeten zijn om het strafrecht aan te wenden binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering?*

De hoofdvraag van dit onderzoek is opgedeeld in drie deelvragen, waarin achtereenvolgens de verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden uit de hoofvraag centraal stonden. Deze deelvragen kunnen kortweg worden geformuleerd als respectievelijk '*moet het?*', '*kan het?*' en '*hoe dan?*'. Daarbij is in de voorgaande hoofdstukken met name een analyse gemaakt van de huidige stand van het recht. Daarnaast is deze studie uitdrukkelijk bedoeld om te komen tot aanbevelingen voor aanpassingen van het geldend recht en de toepassing daarvan. De voorgaande hoofdstukken bevatten de bouwstenen voor dit soort aanbevelingen, welke in deze conclusie zullen worden geconcretiseerd. De aanbevelingen hebben tot doel om – met inachtneming van de bestaande beperkingen – de voornoemde krachten van het rechtsgebied in een democratische rechtsstaat tot hun recht te laten komen.

Deze deelvragen en aanbevelingen moeten worden bezien in het licht van de juridische complexiteit van een strafrechtelijke benadering van klimaatverandering. Die complexiteit komt met name voort uit het feit dat klimaatschade een ingewikkelde vorm van indirecte schade is. Emissies zorgen voor een toename aan broeikasgassen in de atmosfeer, waardoor een klimaat ontstaat dat leidt tot frequentere en ernstigere schade aan rechtsgoederen die door het strafrecht worden beschermd. Klimaatschade heeft kenmerken van twee vormen van indirecte schade. Ten eerste kwalificeert het als cumulatieve schade, die pas ernstige vormen aanneemt wanneer bepaalde handelingen vaak of door meerdere rechtssubjecten worden herhaald. Klimaatschade is daar zelfs een ultieme vorm van. Vrijwel ieder rechtssubject emitteert in een moderne samenleving namelijk onvermijdelijk broeikasgassen en draagt daarmee op dagelijkse basis bij aan het klimaatprobleem. Ten tweede hebben gedragingen die bijdragen aan klimaatschade ook kenmerken van gevaarzettingshandelingen. Klimaatschade ontstaat namelijk niet op het moment van uitstoot, maar pas wanneer de gevaren van die uitstoot zich verwezenlijken. Een strafrechttheoretische analyse van het klimaatprobleem leidt dan ook tot

de conclusie dat broeikasgasemissies kwalificeren als gevaarzettingshandelingen met een sterk cumulatief karakter. In de eerste component van die conclusie ligt het gevaarzettende karakter van een verhoogde concentratie broeikasgassen besloten; in de tweede component het collectieve karakter van de oorzaak van klimaatverandering. Deze complexe dynamiek rondom klimaatschade maakt een strafrechtelijke respons op de klimaatcrisis moeilijk, maar zeker niet onmogelijk.

6.2 MOET HET?

De eerste deelvraag ziet op verplichtingen om het strafrecht aan te wenden binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering, en luidt:

> *Leidt het EVRM tot positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht om klimaatverandering te mitigeren?*

Het EVRM dwingt zijn lidstaten ertoe het strafrecht aan te wenden om te reageren op de meest grove schendingen van het verdrag. Daarmee zouden immers toekomstige mensenrechtenschendingen kunnen worden voorkomen, aangezien het rechtsgebied een afschrikwekkende werking op potentiële daders heeft. De jurisprudentie van het EHRM biedt aanknopingspunten om te betogen dat dergelijke verplichtingen ook op het terrein van klimaatmitigatie zouden kunnen bestaan, maar het is onwaarschijnlijk dat op dit moment van dergelijke verplichtingen sprake is. Dit komt hoofdzakelijk doordat het EHRM dergelijke verplichtingen alleen formuleert als er tussen lidstaten *common ground* bestaat om voor het voorliggende onderwerp het strafrecht te gebruiken. Nu het strafrecht momenteel een beperkte rol heeft bij klimaatmitigatie, zal het EHRM niet verplichten om het rechtsgebied voor dat doel in te zetten. Daarnaast zou een verplichting tot het aanwenden van het strafrecht indruisen tegen de beleidsvrijheid die lidstaten hebben om middelen te kiezen om aan klimaatmitigatie bij te dragen. Uit het Klimaseniorinnen-arrest volgt namelijk dat lidstaten verplicht zijn om bepaalde klimaatdoelen te stellen en te behalen, maar dat zij in beginsel vrij zijn om te bepalen met welke middelen zij die doelstellingen nastreven. Ook bestaan er significante verschillen tussen het klimaatprobleem en de milieucasus waarin het EHRM kwam tot positieve verplichtingen om het strafrecht aan te wenden. Deze houden met name verband met het cumulatieve karakter van de manier waarop klimaatschade intreedt. De verantwoordelijke rechtssubjecten in de EHRM-jurisprudentie konden eigenhandig de gevaren voor mensenrechteninperkingen afwenden. Dat is op het gebied van klimaatverandering in aanzienlijk mindere mate mogelijk.

Een terughoudende opstelling van het EHRM ten aanzien van het voorschrijven van een strafrechtelijke klimaataanpak is ook gerechtvaardigd.

Lidstaten zijn op grond van het Klimaseniorinnen-arrest logischerwijs verplicht om een klimaatbeleid te voeren dat aan bepaalde minimumvereisten voldoet. De potentiële gevolgen van klimaatverandering op mensenrechten kunnen nauwelijks een andere conclusie rechtvaardigen. Het Straatsburgse hof heeft volgens het subsidiariteitsbeginsel vervolgens echter een supplementaire en controlerende taak. Het is daardoor logisch dat het aan lidstaten wordt gelaten op welke manier zij deze klimaatdoelen bereiken. De uiteindelijke doelstelling is de reductie van broeikasgasemissies, en het maakt in beginsel niet uit met welk beleidsmiddel of rechtsgebied dit doel wordt bereikt. Een strafrechtelijke methode voorschrijven zou in te veel detail treden, zeker gezien het feit dat het rechtsgebied zich in de praktijk nog nauwelijks als effectief middel in dit kader heeft bewezen. Een discretionaire bevoegdheid voor lidstaten is op dit terrein dan ook op zijn plaats. Met het precies voorschrijven van mitigatiemethoden, en dan zeker met het verplichten tot een strafrechtelijke aanpak, zou het EHRM zijn rol bij mensenrechtenbescherming te buiten gaan. Zo'n precisering lijkt op het eerste opzicht wellicht nuttig, maar de effectiviteit ervan is twijfelachtig. Bovendien leidt dit op de lange termijn tot een risico op minder begrip en daarmee zeggingskracht voor het Straatsburgse Hof. Ook andere mensenrechtenhoven blijken begrijpelijkerwijs terughoudend te zijn met het voorschrijven van specifieke maatregelen om mensenrechten te waarborgen.

In de toekomst zou eenzelfde analyse tot een andere conclusie kunnen leiden. Het Straatsburgse hof ziet het EVRM als een *living instrument* en houdt bij zijn interpretatie rekening met *present day conditions*. Daardoor kan de interpretatie van het verdrag veranderen. Mochten lidstaten bijvoorbeeld veelvuldig gebruik gaan maken van het strafrecht om emissies te mitigeren, dan kan dit eraan bijdragen dat het EHRM tot verplichtingen in dat verband komt. Nu het EHRM echter al heeft geoordeeld dat lidstaten een beleidsvrijheid hebben voor de middelen om hun klimaatdoelstellingen na te streven, zou dit een behoorlijke ommezwaai in de rechtspraak van het Hof zijn. Het is dan ook niet zonder meer aannemelijk dat het EHRM in de toekomst zal verplichten tot het aanwenden van het strafrecht voor klimaatmitigatie. Dit ligt aanmerkelijk anders als het gaat om klimaatadaptatie. Mocht bijvoorbeeld waterveiligheidbeleid ernstig tekortschieten in de bescherming van levens, dan is het goed mogelijk dat verplichtingen ontstaan om de verantwoordelijken strafrechtelijk te onderzoeken of zelfs te bestraffen. Het EHRM heeft *nota bene* al eerder besloten dat het strafrecht had moeten worden aangewend toen een gebrekkig overstromingsbeleid tot mensenrechtenschendingen leidde. De verschillen met klimaatmitigatie in dit verband komen met name door het feit dat uitdagingen op het adaptatiegebied zich lenen voor nationale, regionale of lokale maatregelen, waar mitigatie om een mondiale reactie vraagt. Daardoor kunnen bij een tekortschietend adaptatiebeleid gemakkelijker verantwoordelijken worden geïdentificeerd. In die gevallen kunnen positieve verplichtingen ontstaan om het strafrecht tegen hen in te zetten. Op het terrein van klimaatmitigatie zal daar momenteel geen sprake van zijn, al zou dat in de toekomst kunnen

veranderen. Voor wat betreft mitigatiebeleid luidt het antwoord op de deelvraag '*moet het?*' dan ook '*nee, maar in de toekomst mogelijk wel*'.

6.3 KAN HET?

Het feit dat het EVRM op dit moment niet verplicht tot het aanwenden van het strafrecht, betekent uiteraard niet dat het rechtsgebied geen effectieve mogelijkheden te bieden heeft voor klimaatmitigatie. Om de praktische mogelijkheden van het strafrecht te kunnen onderzoeken, was eerst een onderzoek naar de beperkingen van het rechtsgebied vereist. Die beperkingen werden aan de hand van de volgende deelvraag onderzocht:

> *Welke beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering volgen uit enkele algemene materieelstrafrechtelijke leerstukken van aansprakelijkheid, meer in het bijzonder uit de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en legaliteit?*

Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen naar Nederlands strafrecht worden vervolgd. Dit is voor het klimaatstrafrecht van groot belang, aangezien het bedrijf de op één na meest aangesproken soort partij is in internationale klimaatrechtszaken. Als een rechtspersoon een strafbaar feit begaat, dan kunnen onder bepaalde omstandigheden ook sancties worden opgelegd aan hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging. De criteria hiervoor kunnen tegenwoordig gemakkelijker door bestuurders van ondernemingen worden vervuld, met name omdat klimaatbeleid in toenemende mate een *chefsache* is. Het merendeel van de klimaatrechtszaken richt zich echter op overheidsorganen. Dit soort zaken kunnen nauwelijks worden vertaald naar het huidige Nederlandse strafrecht, omdat publiekrechtelijke rechtspersonen bijna altijd strafrechtelijke immuniteit genieten. Aan het begin van deze eeuw was een wetsvoorstel in Nederland aanhangig om die immuniteit af te schaffen, maar dit werd met een nipte meerderheid door de Eerste Kamer verworpen. Inmiddels lijkt de tijdsgeest zich tegen zo'n afschaffing te keren. Na onder meer de Urgenda-uitspraken is kritiek ontstaan op de vermeende toegenomen politieke invloed van de rechterlijke macht. Dit heeft inmiddels zelfs geleid tot een voornemen bij het huidige kabinet om de civielrechtelijke procesmogelijkheden van belangenorganisaties te beperken. Het is onwaarschijnlijk dat de mogelijkheden voor strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid zullen worden verruimd in een politiek klimaat dat zich tegen het aanspreken van de overheid keert. Een klimaatstrafzaak tegen de overheid is in het huidige tijdsgewricht daardoor moeilijk voor te stellen, al kunnen dit soort denkbeelden en trends ook weer in betrekkelijk korte tijd veranderen.

In de politieke omgang met de civielrechtelijke Urgenda-uitspraken schuilt juist een argument voor de inperking of afschaffing van de strafrechtelijke

immuniteit. De Staat leek immers geen gevolg te geven aan de uitspraken in eerste aanleg en hoger beroep, terwijl deze uitvoerbaar bij voorraad waren verklaard. Naleving was voor de overheid daardoor direct na deze uitspraken verplicht. Pas na de uitspraak in cassatie zette de Staat koers in naar het emissiereductiedoel voor 2020 dat al tweemaal eerder uit de procedure was gevolgd. Dat doel werd uiteindelijk gehaald, al kwam dit grotendeels door de emissiegevolgen van de maatregelen ter bestrijding van de Coronacrisis. De overheid slaagde er in het daaropvolgende jaar niet in om de mate van emissiereductie uit het arrest te realiseren. Volgens de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat was dat ook 'geen halszaak'. Klaarblijkelijk kan alleen een civiele zaak dus onvoldoende zijn om de Staat daadwerkelijk te doordringen van het belang van een klimaatbeleid dat niet in strijd met mensenrechtenverdragen is. Dit kan ervoor pleiten om een aanvullende mogelijkheid voor overheidsaansprakelijkheid aan te nemen, en dus de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen in te perken of af te schaffen. Tegelijkertijd is er geen eenduidig antwoord op de vraag in hoeverre een dergelijke strafzaak aan het afdwingen van een reductiegebod had bijgedragen. De civielrechtelijke mogelijkheden om naleving af te dwingen leken bovendien niet volledig door Urgenda te zijn uitgeput. Ook dat rechtsgebied had, bijvoorbeeld door het vorderen van dwangsommen, aanvullende middelen kunnen bieden.

Het tweede leerstuk dat werd behandeld is causaliteit, wat een belangrijk onderwerp is in zowel het strafrecht als in internationale klimaatrechtszaken. Daardoor bleek het bij uitstek een geschikt ankerpunt voor dit onderzoek. Enkele van de meest cruciale bevindingen kwamen dan ook bij de behandeling van dit leerstuk naar boven. Het Nederlands strafrecht hanteert voor causaliteitsvraagstukken de leer van de redelijke toerekening, welke door zijn openheid op het eerste gezicht een grote mate van interpretatievrijheid lijkt te bieden. Dat zou kunnen betekenen dat ook eigenaardige en complexe causale verbanden, zoals klimaatcausaliteit, binnen het domein van het strafrecht zouden kunnen worden gebracht. Uit een nadere beschouwing blijkt echter dat het leerstuk in de praktijk ook bepaalde grenzen kent. De belangrijkste daarvan is dat *condicio sine qua non* in beginsel de ondergrens voor causaliteit vormt. Om bepaalde klimaatschade aan een rechtssubject toe te rekenen, moet daardoor worden aangetoond dat deze schade niet was ingetreden zonder zijn uitstoot. Naar de huidige stand van de klimaatwetenschap valt een dergelijk verband niet te construeren, met name door de voornoemde extreme vorm van cumulatieve causaliteit. Bij aanzienlijke vooruitgang van de *climate attribution science* is het denkbaar dat zo'n causaal verband in de toekomst wel kan worden bewezen. In verschillende buitenlandse rechtstelsels speelt *condicio sine qua non* een dusdanig belangrijke rol dat ook daar een verband aantonen naar verwachting uitdagend zal zijn. Aangiften voor dood door schuld, zoals zijn gedaan tegen TotalEnergies en leden van de Zuid-Afrikaanse overheid, hebben in dat geval weinig kans om te leiden tot een veroordeling. Dit vereist

immers een geïndividualiseerd verband tussen uitstoot enerzijds en het overlijden van specifieke personen anderzijds. Dat verband valt op dit moment niet te bewijzen.

Hoewel causaliteit zorgt voor aanzienlijke belemmeringen voor een rol van het strafrecht bij klimaatmitigatie, leidden de voornoemde bevindingen niet tot de aanbeveling om de Nederlandse causaliteitsleer te herijken. De leer van de redelijke toerekening is een belangrijke maar ook heel open norm, waardoor oproepen tot concretisering en verduidelijking steun verdienen. De leer levert in dit geval echter geen onrechtvaardige resultaten op. Het zou immers niet redelijk zijn om een enkele partij strafrechtelijk verantwoordelijk te houden voor specifieke klimaatschade, zoals het overlijden van bepaalde personen of schade aan bepaalde bouwwerken. Dit zou zorgen voor een vergaande simplificering van de complexe aard van klimaatcausaliteit. Een dergelijke simplificering is naar de huidige stand van de klimaatwetenschap niet redelijk, en voor strafrechtelijke aansprakelijkheid bovendien niet nodig. Uit een analyse van alternatieven voor krenkingsdelicten bleek immers dat andersoortige strafbaarstellingen kunnen worden ingezet binnen het juridische instrumentarium om klimaatverandering te bestrijden. Daarbij moet met name worden gedacht aan abstracte gevaarzettingsdelicten. Dit zijn strafbaarstellingen die gedragingen in verband met het klimaatprobleem strafbaar stellen, zonder bewijs van klimaatschade te vergen. Dit onderzoek leidt dan ook tot de aanbeveling dat een toename van dergelijke delicten wenselijk en noodzakelijk is, zoals verderop in deze conclusie zal worden toegelicht. Daarnaast zou het onder bepaalde omstandigheden mogelijk en passend kunnen zijn om concrete gevaarzettingsdelicten in te zetten binnen het klimaatstrafrecht, die in tegenstelling tot hun abstracte evenknie wel vereisen dat een bepaalde mate van gevaar wordt geconcretiseerd. Het is voor aansprakelijkheid dan evenwel niet nodig om aan te tonen dat deze gevaren zich ook hebben verwezenlijkt en dus tot daadwerkelijke klimaatschade hebben geleid.

Ook het legaliteitsbeginsel stelt significante beperkingen aan de strafrechtelijke mogelijkheden om het klimaatprobleem te lijf te gaan. Ten eerste mogen op grond van dat beginsel strafbaarstellingen niet met terugwerkende kracht worden toegepast. Daardoor zijn voor een nieuw delict broeikasgassen die zijn geëmitteerd voorafgaand aan de inwerkingtreding daarvan in beginsel irrelevant. Ten tweede gebiedt het vereiste van *lex certa* de wetgever om duidelijke normen te stellen. Dit moet ervoor zorgen dat rechtssubjecten kunnen voorzien welke klimaatgerelateerde gedragingen binnen het toepassingsbereik van de strafwet vallen. Het is op dit moment, door de grote maatschappelijke afhankelijkheid van veel activiteiten die leiden tot broeikasgasemissies, niet mogelijk om uitstoot in zijn geheel te verbieden. Om die reden moet de overheid preciseren welke bedrijfsactiviteiten in verband met broeikasgasemissies tot een strafrechtelijke respons kunnen leiden. Ten derde zorgt het legaliteitsbeginsel ervoor dat aan strafbaarstellingen niet een al te extensieve interpretatie door de strafrechter mag worden gegeven. Daardoor zullen zij

op dit moment terecht terughoudend zijn met het bestraffen van emissies als zodanig op grond van algemene delicten die niet met het oog op klimaatverandering in het leven zijn geroepen. Dergelijke aansprakelijkheid zal dan ook niet snel ontstaan op grond van zorgplichten of delicten als dood door schuld. De overheid heeft activiteiten die veel broeikasgasemissies veroorzaken immers gereguleerd en daarmee grotendeels gelegaliseerd. Sterker nog, de overheid subsidieert zelfs allerhande activiteiten en bedrijfstakken die onvermijdelijk tot aanzienlijke hoeveelheden uitstoot leiden. Hoe opmerkelijk veel van deze fossiele subsidies ook zijn, het feit blijft dat de overheid hiermee uitdrukkelijk bevestigt dat activiteiten die in grote mate bijdragen aan klimaatverandering zijn toegestaan. Een overheid die emissies vervolgens als zodanig bestraft, verliest al snel zijn geloofwaardigheid en handelt in strijd met de vereisten van legaliteit.

Deze constateringen leiden niet tot een noodzaak tot herziening van de positie of invulling van het legaliteitsbeginsel, maar wel tot een duidelijke opdracht aan de wetgever. Om de krachten van het strafrecht te kunnen benutten voor klimaatmitigatie, is hij als eerste aan zet. Daarin verschilt het strafrecht in sterke mate van het civiele recht, zoals verderop in deze conclusie zal worden toegelicht. Voor een effectieve strafrechtelijke aanpak is nodig dat de wetgever duidelijk maakt welke gedragingen in verband met klimaatverandering niet langer toelaatbaar zijn, alvorens deze gedragingen kunnen worden bestraft. Een daadkrachtige inzet van het strafrecht vereist daardoor een wetgever die een visie durft te schetsen over welke bronnen van emissies in de toekomst niet langer zijn toegestaan. Zonder duidelijke regels kan een strafrechter immers niet tot aansprakelijkheid komen. In dat geval zou de rechter in strijd handelen met het legaliteitsbeginsel, hetgeen een van de belangrijkste uitgangspunten van het strafrecht in een vrije samenleving is. Het voorkomen van de meest desastreuze gevolgen van klimaatverandering is een doelstelling die qua belang nauwelijks een gelijke kent, maar dat geldt ook voor het behouden van kernwaarden van een democratische rechtsstaat. Om deze redenen is het van cruciaal belang dat de wetgever heldere wetten en regels opstelt die duidelijk maken hoe de emissies van broeikasgassen geleidelijk en spoedig zullen worden teruggebracht. Alleen op die manier kan het strafrecht een effectieve rol spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het korte antwoord op de deelvraag *'kan het?'* luidt dan ook *'ja, maar alleen onder bepaalde voorwaarden'*.

6.4 Hoe dan?

Met inachtneming van de beperkingen die volgden uit de beantwoording van de vorige deelvraag, werd door middel van de laatste deelvraag een vertaalslag naar de rechtspraktijk gemaakt. Waar de voorgaande deelvragen niet leidden tot de noodzaak het Nederlands strafrecht substantieel aan te passen, was dat

bij de behandeling van de laatste deelvraag wel het geval. Deze deelvraag luidt:

> *Welke mogelijkheden biedt het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, meer in het bijzonder op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, strafvervolging wegens onjuiste klimaatinformatie en een strafbaarstelling van ecocide?*

De eerste mogelijkheid om het strafrecht aan te wenden binnen het juridische antwoord op klimaatverandering is door middel van de strafbaarstellingen van overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving via de WED. Die wet bevat een opsomming van niet-strafrechtelijke bepalingen waarvan overtredingen als economisch delict worden aangemerkt. Een aanzienlijk gedeelte van deze bepalingen heeft tot doel om klimaatverandering te mitigeren, waaronder normen op het gebied van het EU-ETS, emissieregels voor voertuigen en energie-efficiëntievereisten voor gebouwen. Deze klimaatstrafbaarstellingen zijn abstracte gevaarzettingsdelicten. Zij vereisen dus geen causaal verband tussen de strafbare gedraging en klimaatschade. Ook geven deze normen een omschrijving van specifieke gedragingen in verband met klimaatverandering, waardoor de hiervoor aangehaalde legaliteitsproblematiek in mindere mate speelt. De Nederlandse wetgever ziet dit soort klimaatwet- en -regelgeving terecht als belangrijk onderdeel van zijn klimaatbeleid. Een effectief klimaatbeleid vraagt om een toename aan steeds strikter wordende normen richting het doel van klimaatneutraliteit in 2050. Een effectief klimaatbeleid vereist vervolgens echter ook handhaving van die normen. Het is met name op dat terrein waar zich zorgwekkende signalen voordoen. Hoewel goede voorbeelden van handhaving in Nederland en daarbuiten bestaan, rest met name de conclusie dat instanties en onderzoekers al decennialang constateren dat er grove tekortkomingen zijn in de handhaving van milieunormen in brede zin. Dit doet vermoeden dat ook handhavingstekorten op het specifieke terrein van klimaatverandering bestaan, hetgeen later in deze conclusie verder wordt toegelicht. Een impuls aan die handhaving is dan ook noodzakelijk voor een effectieve rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Het tweede onderwerp dat bij deze deelvraag werd behandeld, is de mogelijke strafrechtelijke sanctionering van onjuiste klimaatinformatie. Uit deze analyse volgde dat drie soorten van dit soort informatie een strafrechtelijke respons zouden kunnen krijgen. Ten eerste zijn er vormen van *greenwashing* in reclames en andere aanprijzingen van bedrijven, producten en diensten. Dit zijn gevallen waarin valse informatie wordt verspreid om een oneigenlijk doel te bereiken. Daarmee zijn het in de basis klassieke gevallen waar delicten als valsheid in geschrift, oplichting en bedrog bij de verkoop voor zijn bedoeld. Bij veel voorbeelden is het echter de vraag of de feiten ernstig genoeg zijn om het strafrecht voor aan te wenden. In andere landen is strafrechtelijk onderzoek

gedaan naar deze vorm van *greenwashin*g, maar in Nederland lijkt dat vooralsnog alleen in andere rechtsgebieden te gebeuren. Ten tweede bestaan er gevallen van onjuiste juridische kwalificaties van goederen of diensten. De toename aan klimaatnormen zorgt ook voor een sterke groei van de hoeveelheid juridische verplichtingen om bepaalde goederen of diensten op een bepaalde manier te classificeren. Als dergelijke classificaties onjuist worden opgenomen, dan kan dat in veel gevallen tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leiden. Dat kan veelal zowel op grond van de voornoemde klassieke delicten als op basis van de WED, hetgeen beide in de Nederlandse rechtspraktijk al is gebeurd. Tot slot zijn er gevallen waarin bepaalde bedrijven moedwillig onjuiste informatie verspreiden of laten verspreiden over het fenomeen klimaatverandering, waarmee zij het klimaatprobleem of de invloed van de mens daarop bagatelliseren. Daarmee trachten zij de politieke reactie op klimaatverandering en daarmee de regulering van hun bedrijfsmodellen te vertragen. Verschillende Amerikaanse officieren van justitie hebben zaken hieromtrent in het civielrecht aanhangig gemaakt. In Nederland is nog geen sprake van strafrechtelijke onderzoeken op dit vlak. Uit de analyse in het kader van deze deelvraag bleek dat het strafrecht bij uitstek geschikt kan zijn voor het tegengaan van dit soort vormen van misleiding, maar dat een veroordeling niet zonder meer kansrijk is omdat feiten waarschijnlijk grotendeels zijn verjaard.

Het laatste onderwerp bij de behandeling van deze deelvraag was een strafbaarstelling van ecocide. Enkele jurisdicties hebben zo'n delict in de afgelopen jaren aangenomen en in bepaalde andere landen, waaronder Nederland, zijn wetsvoorstellen ingediend. Het Nederlandse voorstel slaagt erin om belangrijke tekortkomingen van het milieustrafrecht te identificeren. Zo heeft het voorstel tot doel om een juridische kwalificatie te introduceren voor de meest verregaande vormen van milieuvervuiling, die op dit moment ontbreekt. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel een ecocentrisch milieudelict in het leven te roepen dat ook tot aansprakelijkheid kan leiden als conform administratieve vereisten is gehandeld. In de rechtswetenschappelijke literatuur wordt al geruime tijd terecht opgeroepen tot de introductie van een delict met deze twee eigenschappen. Hoewel het wetsvoorstel aan die langgekoesterde wensen tegemoetkomt, staat de voorgestelde strafbepaling op gespannen voet met de vereisten van *lex certa*. Dit is ook terecht door de Afdeling advisering van de Raad van State geconstateerd. Door de koppeling met het bestuursrechtelijke milieurecht te verlaten, gaat haast onvermijdelijk aan rechtszekerheid verloren. Dit verlies wordt in onvoldoende mate gecompenseerd, met name doordat het voorstel meerdere open normen bevat die op uiteenlopende manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Dit gebrek aan concretisering breekt de aanvaardbaarheid van het wetsvoorstel met name op als het gaat om een mogelijke sanctionering van broeikasgasemissies. Zonder specificering kwalificeert dit voorstel als een te algemene norm voor dat doel. Op basis van de hiervoor aangehaalde bevindingen ten aanzien van het legaliteitsbeginsel, kan zo'n algemene bepaling nauwelijks een rol spelen om de uitstoot van broeikas-

gassen te bestrijden. Er zijn echter manieren waarop een strafbaarstelling van ecocide wel kan worden ingezet om klimaatverandering te mitigeren, bijvoorbeeld als wordt verduidelijkt welke klimaatfeiten binnen het toepassingsbereik van de bepaling vallen.

Deze drie bestudeerde onderwerpen bieden mogelijkheden om een rol te spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Strafrechtelijke procedures op deze gebieden kunnen bijdragen aan de gedragsverandering die noodzakelijk is om klimaatverandering te mitigeren. Ook bestrijden zij gedragingen die afkeurenswaardig zijn, en het strafrecht kan bij uitstek worden aangewend om dat uit te drukken. Strafrechtelijke aandacht voor *greenwashing* en een strafbaarstelling van ecocide zullen naar verwachting niet leiden tot meer dan een handvol strafzaken op klimaatgebied per decennium, hoewel dit kleine aantal zaken een belangrijke signaalfunctie zou kunnen hebben. De handhaving van klimaatwet- en -regelgeving vraagt daarentegen om structurelere aandacht van bestuurs- en strafrechtelijke handhavingsautoriteiten. De mate van aandacht moet bovendien toenemen, nu ook de hoeveelheid klimaatnormen jaarlijks toeneemt. Het is om die reden zorgwekkend dat in dit onderzoek meerdere signalen werden geïdentificeerd die erop duiden dat op dit moment al grote tekortkomingen op handhavingsterrein bestaan. Aangezien normstelling een belangrijk onderdeel van het klimaatbeleid vormt, is ook handhaving cruciaal. Normering ten aanzien van klimaatverandering en handhaving van die normen is de voornaamste manier waarop het strafrecht een bijdrage kan leveren aan het mitigeren van klimaatverandering. Het korte antwoord op de vraag '*hoe dan?*' luidt dan ook '*op verschillende manieren, maar op dit moment vooral door concrete klimaatnormen te stellen en die te handhaven*'. Deze twee elementen staan dan ook centraal in de laatste paragraaf van dit onderzoek. Een behandeling van deze twee onderwerpen is ook een geschikt aangrijpingspunt om het strafrecht te bezien in relatie tot andere rechtsgebieden die een rol spelen bij klimaatmitigatie. In het kader van de eerste stap, normering, zijn immers met name duidelijke verschillen tussen het strafrecht en het privaatrecht waarneembaar. De tweede stap, handhaving, leidt in de praktijk met name tot dilemma's tussen gebruikmaking van het bestuursrecht of het strafrecht.

6.5 De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering

6.5.1 Een overheid die normeert: verschillen tussen privaat- en strafrecht

De eerste stap voor een effectief klimaatstrafrecht is normering door de wetgever. Voor privaatrechtelijke klimaathandhaving is gebleken dat de rechter algemene open normen kan toepassen om de overheid en het bedrijfsleven tot klimaatactie te dwingen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de rechtszaak van

Urgenda tegen de Staat. De uitspraak in eerste aanleg van het geding tussen Milieudefensie en Shell had ook zo'n uitkomst, en het hoger beroep legde verschillende mogelijkheden op dit terrein bloot. Publiekrechtelijke handhaving vraagt daarentegen om gedetailleerdere wet- en regelgeving op basis waarvan bedrijven duidelijker kunnen weten wat van hen wordt verwacht ten aanzien van klimaatmitigatie. Dit is nodig voor zowel handhaving via het bestuurs- als het strafrecht. Dit zorgt voor een opdracht aan een wetgever die deze rechtsgebieden wil aanwenden voor emissiereducties. Deze wetgever zal duidelijk moeten maken onder welke omstandigheden klimaatgerelateerde gedragingen tot bestuurs- en strafrechtelijke handhaving kunnen leiden. Dit vereist een visie waarin de wetgever duidelijk maakt op welke manier op dit moment en in de toekomst aan klimaatmitigatie wordt en zal worden gedaan. Voor een dergelijke visie is de Nederlandse rechtsorde met name afhankelijk gebleken van de Europese Green Deal en de wetgevingsproducten die daaruit voortvloeien. In de komende jaren zullen de eerste effecten zichtbaar worden van twee van de meest vooruitstrevende onderdelen van deze Europese klimaatvisie. Grote bedrijven zullen immers over hun klimaatimpact moeten gaan rapporteren op grond van de CSRD en de CSDDD. Ook zal in deze jaren meer duidelijk worden over de praktische toepassing van belangrijke Europese wetten die in de afgelopen jaren in werking traden, waaronder de SFDR en de Taxonomieverordening.

Uit dit onderzoek volgden ook andere verschillen tussen het privaatrecht en het strafrecht. Zo kan het privaatrecht worden gebruikt om overheidsorganen aan te spreken, terwijl het strafrecht daartoe nauwelijks mogelijkheden biedt. Dit is relevant voor het klimaatrecht, aangezien zo'n 70 procent van de wereldwijde klimaatprocedures draait om overheidsaansprakelijkheid. De belangrijkste verschillen tussen de twee rechtsgebieden voor het klimaatrecht zijn echter gelegen in de voornoemde legaliteitsvereisten. Dit maakt het strafrecht in veel gevallen ook tot een minder aantrekkelijk middel voor belangenorganisaties, die een belangrijke initiërende rol spelen in veel klimaatrechtszaken. Zij wenden in die zaken meestal het privaatrecht aan met als doel om tot rechterlijke interpretaties van open normen te komen die een ambitieuzer klimaatmitigatiebeleid afdwingen. Het publiekrecht is op dit moment meestal minder geschikt voor dit soort vormen van *impact litigation*. Milieu- en klimaatorganisaties moeten in het publiekrecht namelijk vaak afwachten tot de overheid wetten of regels heeft gesteld alvorens zij juridische acties kunnen afdwingen. Dat geldt voor zowel handhavingsverzoeken via het bestuursrecht als voor aangiftes via het strafrecht. Belangenorganisaties kiezen waarschijnlijk ook vaker voor het privaatrecht, omdat zij in het strafrecht niet zelfstandig kunnen procederen. Vanwege het vervolgingsmonopolie mag immers alleen het Openbaar Ministerie vervolging instellen. Daardoor kunnen belangenorganisaties, in tegenstelling tot in het privaatrecht, geen beleidskeuzes maken bij het voeren van strafrechtelijke procedures. Het opportuniteitsbeginsel zorgt er bovendien voor dat een officier van justitie kan besluiten om een zaak niet

aan de strafrechter voor te leggen, terwijl een privaatrechtelijke dagvaarding haast zonder meer tot een procedure bij de civiele rechter leidt.

Een andere reden waardoor het privaatrecht effectiever kan zijn, is dat daarmee een bevel met werking naar de toekomst kan worden opgelegd. In de Urgenda-rechtszaak werd de Staat gedwongen in de toekomst een reductie te realiseren, en een gelijksoortig gebod volgde uit de eerste aanleg van de Shell-zaak. Het strafrecht is hier in mindere mate toe in staat, aangezien een procedure in dat rechtsgebied in de kern draait om gedragingen die in het verleden hebben plaatsgevonden. Een civielrechtelijke procedure kan daarom beter passen bij klimaatmitigatie, omdat op dat terrein van cruciaal belang is dat partijen naar toekomstige reductiedoelen toewerken. Daar kan tegenin worden gebracht dat het strafrecht door zijn speciaal- en generaalpreventieve werking wel degelijk kan bijdragen aan het nastreven van doelen in de toekomst. Door bestraffing kunnen de veroordeelde en andere ondernemingen immers worden gewezen op het belang van een normconforme bedrijfsvoering op klimaatgebied. Ook eindigen strafrechtelijke procedures tegen ondernemingen geregeld in een transactie tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie. Een onderdeel van zo'n transactie is niet zelden een *compliance monitor*, in het kader waarvan afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze waarop normnaleving in de toekomst wordt verzekerd. Ook kan worden gedacht aan voorwaardelijke straffen, die mede tot doel hebben om de gestrafte niet nogmaals in de fout te laten gaan. Tot slot biedt de WED de mogelijkheid om straffen en maatregelen op te leggen die zijn bedoeld om toekomstige schendingen te voorkomen, al worden deze in de rechtspraktijk niet vaak toegepast. Het strafrecht biedt bovendien een middel dat een grotere expressieve waarde kan hebben dan het privaatrecht, en dat in het algemeen in grotere mate met gedragsverandering wordt geassocieerd. Dat sluit goed aan bij de doelstellingen die horen bij mitigatiebeleid. In dit kader is ook relevant dat de huidige regering voornemens is om de civiele mogelijkheden van belangenorganisaties in te perken. Daardoor worden deze organisaties in de toekomst mogelijk gedwongen hun doelstellingen na te streven met andere middelen en rechtsgebieden, waaronder het strafrecht.

Het vereiste van normstelling betekent voor het klimaatstrafrecht dat wetten en regels in het leven moeten worden geroepen die bijdragen aan emissiereducties. Een daadkrachtig overheidsbeleid vraagt om steeds striktere regels op klimaatgebied; het juridische net rondom broeikasgasemissies moet zich sluiten tot het doel van klimaatneutraliteit is bereikt. Dit onderzoek leidde ook tot bevindingen over normstelling die verder reiken dan het klimaatstrafrecht. Ten eerste werd meermaals geconstateerd dat het strafrecht een antropocentrische focus kent. Geen van de bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht kent het milieu als zodanig als beschermd rechtsgoed. Dit leidt tot onvoldoende bescherming van het milieu en tot een kwalijke symboliek. Het feit dat het centrale wetboek van het rechtsgebied met de meeste intrinsieke morele waarde niet erkent dat het milieu een beschermenswaardig doel is, wekt de indruk

dat het milieu niet meer is dan een gebruiksproduct. Een positieve ontwikkeling in dit kader is de nieuwe Richtlijn Milieucriminaliteit van de Europese Unie, die dwingt tot het hebben van een ecocentrische milieustrafbepaling in het nationale strafrecht. Daarnaast volgde uit dit onderzoek dat begrijpelijkerwijs een grote mate van morele verontwaardiging bestaat over het feit dat verschillende bedrijven wisten van de gevaren van klimaatverandering, maar dit niet naar de buitenwereld kenbaar maakten of deze gevaren zelfs bagatelliseerden. Soortgelijke bezwaren zijn geuit over bedrijven die hun kennis over de schadelijke gevolgen van onder meer tabaksproducten en PFAS niet openbaar maakten. Het Nederlands recht kent allerhande meld- en informatieplichten voor ondernemingen, maar er bestaat voor hen vooralsnog geen algemene publiekrechtelijke plicht om het kenbaar te maken als zij erachter komen dat enorme gevaren zijn gemoeid met hun producten of diensten. De CSRD, de CSDDD en de nieuwe zorgplichten en vangnetbepaling in het omgevingsrecht leiden in zekere mate tot dergelijke verplichtingen, maar verder onderzoek op dit terrein blijft wenselijk.

Dit alles leidt tot de slotsom dat normering de eerste stap is naar een effectieve inzet van het publiekrecht om klimaatverandering te bestrijden, waaronder door middel van het strafrecht. Waar het privaatrecht zich leent voor baanbrekende klimaatjurisprudentie, is in het strafrecht eerst baanbrekende klimaatwetgeving vereist. Dit is een terechte keerzijde van de ingrijpende gevolgen die met het rechtsgebied kunnen worden gesorteerd. Tegelijkertijd kunnen de uitkomsten van dit vereiste wringen, omdat bepaalde verwerpelijke gedragingen niet door middel van het strafrecht kunnen worden gesanctioneerd zolang de wetgever deze niet duidelijk heeft genormeerd.

6.5.2 Een overheid die handhaaft: dilemma's tussen bestuurs- en strafrecht

De tweede stap voor een effectief klimaatstrafrecht is handhaving, omdat dit van cruciaal belang is om de naleving van klimaatnormen te bevorderen. Waar overwegingen rondom strafrechtelijke normering met name leiden tot verschillen met het privaatrecht, leiden discussies over handhaving voornamelijk tot dilemma's ten opzichte van het bestuursrecht. Overtredingen van klimaatnormen kunnen immers in de meeste gevallen door middel van beide rechtsgebieden worden gehandhaafd. Bestuursrechtelijke handhavers zijn door hun gespecialiseerde kennis in het algemeen beter in staat om gedragingen in het licht van ingewikkelde en gedetailleerde klimaatnormen te interpreteren. Daarnaast kunnen door middel van het bestuursrecht lasten onder dwangsom worden opgelegd, wat geregeld een efficiënt middel blijkt om normnaleving af te dwingen. Veel overtredingen van het klimaatrecht zijn bovendien waarschijnlijk tamelijk onschadelijke overtredingen van administratieve vereisten, waarvoor het strafrecht meestal een te zwaar middel is. Strafrechtelijke handhaving ligt dan ook met name voor de hand bij ernstige overtredingen, bijvoor-

beeld als sprake is van frauduleus of doleus handelen. Daarnaast moeten feiten als ernstiger worden gekwalificeerd als een grote mate van wederrechtelijke emissies van broeikasgassen heeft plaatsgevonden, of wanneer de onderneming eerder ten opzichte van dezelfde of andere klimaatnormen in de fout is gegaan. In die ernstige gevallen kan het strafrecht met zijn expressieve krachten een belangrijke rol spelen, en daarmee normbevestiging en gedragsverandering bewerkstelligen. Ook kan de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd zijn als de vertrouwensband tussen een toezichthouder en een onderneming in de weg staat aan onafhankelijke en objectieve bestuurlijke handhaving.

Handhaving is noodzakelijk voor het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving, die een cruciale rol spelen in het Nederlandse klimaatbeleid. De signalen die erop wijzen dat deze handhaving tekortschiet, zijn dan ook zorgwekkend. In brede zin gaat het in Nederland met die handhaving niet goed. Verschillende instanties en onderzoekers komen al decennialang tot de conclusie dat de handhaving van milieunormen ernstig tekortschiet. Hoewel het vorige kabinet zich voornam om deze achterstand in te lopen, lijkt deze ambitie inmiddels alweer naar de politieke achtergrond verdwenen. De handhavingsachterstanden vergen niet alleen een impuls aan de handhaving in brede zin, maar daarbinnen ook een prioritering ten faveure van de bescherming van het milieu. Handhaving is van oudsher bedoeld om waarden als veiligheid, vrede en eerlijke markten te bevorderen. Dit zijn stuk voor stuk doelen van een immens belang, die tegelijkertijd niet kunnen bestaan zonder leefbare omgeving. Het is echter juist die basisbehoefte die inmiddels niet langer een vanzelfsprekendheid is. Dat volgt onder meer uit de dystopische klimaatscenario's van het IPCC, de haast ongelooflijke biodiversiteitsrapportages van het Wereldnatuurfonds en de mogelijke gevolgen die dit voor Nederland zal hebben, zoals omschreven door het KNMI. Deze en vele andere rapportages laten zien dat het precies die leefbaarheid is die hier op het spel staat. In een periode met dusdanig alarmerende signalen zou urgentie moeten worden gegeven aan het rechtzetten van de handhavingstekorten op milieugebied. Een spoedige ommezwaai op dit terrein is noodzakelijk. Mocht het water ons in de toekomst letterlijk aan de lippen komen te staan, dan zullen we met verbazing terugkijken op de huidige prioritering binnen het Nederlandse handhavingsapparaat.

Naast een brede noodzaak tot meer milieuhandhaving, formuleerde dit onderzoek ook aanbevelingen die specifieker verband houden met klimaatverandering. Zo kan daadkrachtige publiekrechtelijke handhaving van klimaatnormen niet los worden gezien van het bestuurlijke toezicht op de naleving van die normen. Overtredingen van die normen zijn immers veelal administratieve schendingen die niet in het publieke domein bekend en met het blote oog nauwelijks te ontdekken zijn. Daardoor zijn toezichthouders in veel gevallen haast de enigen die overtredingen kunnen opmerken. Om die reden is het belangrijk dat er afspraken tussen het Openbaar Ministerie en toezichthouders bestaan. Het is dan ook opmerkelijk dat er vooralsnog geen samenwerkingscon-

venant met de Nederlandse Emissieautoriteit bestaat, die toezicht houdt op belangrijke klimaatwetten. Daarnaast volgde uit dit onderzoek een aanbeveling tot een uitdrukkelijker klimaatbeleid van het Openbaar Ministerie, dat onder meer vorm kan krijgen in richtlijnen en convenanten die benadrukken dat de klimaatimpact van overtredingen een rol speelt bij vervolgingsbeslissingen. Dit is nodig om de grotendeels incidentgedreven strafrechtketen te dwingen tot meer aandacht voor klimaatverandering, hetgeen geen incident is maar wel om structurele aandacht vraagt. In klimaatstrafzaken zouden officieren van justitie een verband moeten leggen met het grotere klimaatprobleem, om daarmee de normbevestigende en gedragsveranderende werking van het strafrecht te vergroten. Daarnaast werd opgeroepen tot meer algemene communicatie vanuit het Openbaar Ministerie over klimaatverandering, zoals in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. Hoewel in de afgelopen jaren enkele goede voorbeelden van dit soort strafzaken en communicatie verschenen, laat het Openbaar Ministerie zich nog altijd zelden horen over klimaatverandering. Een aanzienlijk gedeelte van deze berichten ziet nog altijd op de vervolging van activisten die voor een ambitieuzer klimaatbeleid opkomen.

Tot slot is voor de inzet van het strafrecht problematisch dat de Nederlandse overheid op dit moment niet de meest geloofwaardige partij is om aan klimaathandhaving te doen. De overheid heeft de klimaatverplichtingen die op haarzelf rusten immers meermaals niet nageleefd. Zo is de opvolging aan de Urgenda-rechtspraak door de Staat op zijn minst gebrekkig te noemen. Volgens de verantwoordelijke staatssecretaris was naleving voor het kabinet zelfs geen belangrijke kwestie. Daarnaast bleek in april 2024 dat meer dan de helft van de gebouwen van de Rijksoverheid niet beschikt over een energielabel van het vereiste niveau, hoewel daartoe een juridische verplichting bestaat. Ook op het bredere milieuterrein handelt het overheidsbeleid vaak niet normconform. Volgens de Europese Kaderrichtlijn Water moet in 2027 aan bepaalde normen over de waterkwaliteit worden voldaan. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur concludeerde in 2023 echter al dat deze normen 'redelijkerwijs niet meer kunnen worden gehaald'.[1] Een ander, maar zeker niet het laatste, voorbeeld is de omgang van de Nederlandse overheid met de Europese Habitatrichtlijn, die meermaals leidde tot een gerechtelijke correctie van het Nederlandse stikstofbeleid.[2] De overheid lijkt de eigen naleving van milieunormen vaak niet te zien als een absolute wettelijke verplichting, maar eerder als een aandachtspunt naast andere beleidsoverwegingen. Een effectief overheidsbeleid om naleving van klimaatwet- en -regelgeving af te dwingen, zou allereerst moeten omvatten dat de overheid zelf laat zien dat dit soort wetten en regels moeten worden nageleefd. Zonder door de overheid zelf gerespecteerde normstelling, is effectieve handhaving van die normen jegens anderen moeilijk haalbaar.

1 RLI 2023.
2 Zie o.a. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

6.5.3 De belangrijke rol van het strafrecht in de klimaatcrisis

Een effectief klimaatstrafrecht vereist een overheid die normeert en handhaaft. Bij de normering bestaan met name verschillen met het privaatrecht, en bij de handhaving voornamelijk dilemma's ten opzichte van het bestuursrecht. Het volledige juridische speelveld is echter omvangrijker en complexer dan dat. In het proces van normering moeten immers ook afwegingen ten opzichte van het bestuursrecht worden gemaakt, en het privaatrecht speelt ook een rol bij de klimaathandhaving. Zo moet bij publiekrechtelijke klimaatnormering vaak een keuze worden gemaakt voor sanctionering door middel van het bestuursrecht of een duaal handhavingssysteem. In dit onderzoek werd opgeroepen tot een duidelijker handhavingsvisie op klimaatterrein, onder meer omdat die keuze momenteel nog tamelijk willekeurig lijkt te worden gemaakt. Ook de handhavingsmogelijkheden zijn breder dan de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht zoals die in de vorige paragraaf centraal stond. Zo kan het privaatrecht een belangrijke rol spelen als bedrijven zich niet houden aan hun juridische klimaatverplichtingen. Belangenorganisaties zouden in die gevallen een civiele procedure kunnen initiëren om naleving te vorderen. Gezien de tekortkomingen in de publiekrechtelijke handhaving, en de actieve positie van deze organisaties in het klimaatdebat, is het waarschijnlijk dat zij een rol zullen innemen binnen het afdwingen van de naleving van deze normen. De mogelijke civielrechtelijke handhaving van de CSRD en de CSDDD heeft dan ook al volop aandacht gekregen in de rechtswetenschappelijke literatuur. Op deze en andere manieren zijn de drie rechtsgebieden relevant in zowel het stadium van normering als van handhaving. Zij verhouden zich in een complex geheel tot elkaar en moeten zo tezamen zorgen voor een effectieve juridische klimaatbescherming.

In de inleiding van dit onderzoek werd het klimaatstrafrecht gedefinieerd als het materiële strafrecht dat in het leven is geroepen of wordt aangewend binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. In de hoofdstukken die daarop volgden bleek dat via de WED een breed scala aan klimaatstrafbaarstellingen bestaat. Daarnaast kunnen verschillende algemenere strafbepalingen een rol spelen bij het bestrijden van klimaatverandering. Zo kunnen onjuistheden in communicatie over de klimaatimpact van goederen en diensten door middel van klassieke delicten worden bestraft, zo blijkt ook uit de Nederlandse praktijk. De combinatie van deze nieuwe groep aan wet- en regelgeving en het op deze wijze nieuw gebruikmaken van oudere strafbaarstellingen zou als nieuw rechtsgebied kunnen worden gekwalificeerd. Het lijkt echter passender om te spreken over het klimaatstrafrecht als een samenstel van onderdelen uit andere rechtsgebieden. Het gros van de relevante wet- en regelgeving bestaat uit onderdelen van het milieustrafrecht die zijn bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Daarnaast put het klimaatstrafrecht bijvoorbeeld uit het jaarrekeningenrecht, door onder meer de aankomende strafbaarstelling van bepaalde overtredingen van de CSRD. Ook is er een toename aan het

aantal fiscale klimaatmaatregelen dat strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. Tot slot wordt in allerlei landen nagedacht over mogelijke nieuwe delicten die kunnen bijdragen aan het klimaatstrafrecht, zoals in discussies rondom een strafbaarstelling van ecocide. Al die invalshoeken en ontwikkelingen vormen tezamen het veelzijdige onderwerp van het klimaatstrafrecht.

Het is niet eenvoudig te voorspellen wat de toekomst van het klimaatstrafrecht zal behelzen. De ambitieuze klimaatdoelstellingen vragen om een spoedige toename aan wet- en regelgeving om de emissies van broeikasgassen te mitigeren. Deze toekomstige normen zullen grotendeels mede door middel van het strafrecht kunnen worden gehandhaafd. De Europese Green Deal verklapt op hoofdlijnen hoe deze wetten en regels er uit zullen zien, maar de precieze vorm ervan is nog niet duidelijk. Recente Europese electorale tendensen lijken bovendien te duiden op een verschuiving ten faveure van politieke partijen die nu niet bepaald bekend staan om hun ambitieuze klimaatvoorstellen. Daarnaast zou de toepassing van het klimaatstrafrecht kunnen veranderen naarmate de *climate attribution science* zich ontwikkelt, waardoor duidelijker kan worden aangetoond welk rechtssubject bepaalde klimaatschade heeft veroorzaakt. Ook zou een veranderende maatschappelijke blik op het klimaatprobleem voor veranderingen van het klimaatstrafrecht kunnen zorgen. Het lijkt helaas onvermijdelijk dat het klimaat in de komende decennia ingrijpend zal veranderen. Mochten de meest desastreuze IPCC-scenario's bewaarheid worden, dan zal dit ongetwijfeld leiden tot een forse toename aan maatschappelijke en politieke verontwaardiging over bepaalde gedragingen op klimaatgebied. Het is op dit moment moeilijk te bepalen wat dit voor het Nederlands strafrecht zou betekenen, maar het is haast onvermijdelijk dat in dat geval vaker naar het rechtsgebied zal worden gekeken. Ook binnen het formele strafrecht zullen vragen gaan spelen, bijvoorbeeld door lopende initiatieven om het Europees strafrecht een rol te laten spelen bij de handhaving van Europeesrechtelijke klimaatregels. Tot slot moet worden opgemerkt dat dit onderzoek zich louter op mitigatiebeleid richtte. Het veranderende klimaat zal in de komende decennia noodzakelijkerwijs vragen om een toename aan adaptatiemaatregelen, op welk gebied het strafrecht ook een rol kan spelen.

De belangrijkste rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering is dus handhaving van ernstige overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving. Op die manier kan het rechtsgebied ten eerste gedragsverandering bewerkstelligen. Door middel van interventies kan het strafrecht benadrukken dat normen moeten worden nageleefd. De noodzaak van een impuls aan dergelijke klimaathandhaving neemt in rap tempo toe, nu cruciale klimaatwetten in de afgelopen jaren in werking traden en in de komende jaren van kracht zullen worden. Daadkrachtige vormen van toezicht en handhaving zijn van belang om deze wetten en regels op de prioriteitenlijsten van het bedrijfsleven te krijgen, en te voorkomen dat zij papieren tijgers zullen blijken. Uit onderzoek blijkt dat bestuursrechtelijke handhaving daarvoor van belang is, maar dit moet plaatsvinden in samenhang met strafrechtelijke

handhaving voor ernstige gevallen. De praktijk laat zien dat strafrechtelijke handhaving juist in die gevallen kan zorgen voor een ommezwaai in het bredere bedrijfsmatige handelen. Rechtspersonen lijken zich meer dan natuurlijke personen als rationele actoren te gedragen. Waar de speciaal- en generaalpreventieve gevolgen van een strafrechtelijke interventie jegens natuurlijke personen vaak te wensen over laten, nemen ondernemingen de dreigende gevolgen van normschendingen vaak bewuster mee in hun bedrijfsvoering. Slechts enkele effectieve strafrechtelijke procedures over ernstige tekortkomingen zouden daardoor al kunnen zorgen voor een sterke benadrukking van het belang van naleving van klimaatwet- en -regelgeving. Dit soort normen spelen een centrale rol in het Nederlandse klimaatbeleid, en om hun kracht ten volste te benutten zou het strafrecht van cruciaal belang kunnen blijken.

Naast het bewerkstelligen van gedragsverandering, kan het strafrecht worden aangewend om afkeuring uit te spreken. Het rechtsgebied is misschien wel het sterkste middel dat overheden tot hun beschikking hebben om te communiceren dat bepaald gedrag moreel verwerpelijk is. Mede daardoor is het strafrecht aan strenge legaliteitsvereisten gebonden. Deze vereisten zorgen ervoor dat veel afkeurenswaardig gedrag op klimaatgebied waarschijnlijk niet kan worden bestraft. Bepaalde grote uitstoters hebben de gevolgen van het klimaatprobleem decennialang verzwegen of gebagatelliseerd, en hebben zich met man en macht verzet tegen de transitie naar een duurzame samenleving. Deze feiten bleken in dit onderzoek echter grotendeels verjaard of niet strafbaar. Inmiddels bestaan er echter steeds meer duidelijke normen waaruit volgt wat van bedrijven in de klimaatcrisis mag worden verwacht, die dan ook wel degelijk tot strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen leiden. Ondernemingen behoren zich in te spannen om wet- en regelgeving na te leven, zeker op een terrein dat van zo'n immens belang is als klimaatmitigatie. Als zij zich niet houden aan de minimumvereisten aan hun klimaatbeleid zoals die uit het klimaatrecht volgen, dan kan het strafrecht een onmisbare rol spelen om afkeuring uit te spreken. Waar bestuursrechtelijke handhaving voor veel situaties effectiever en gepaster zal zijn, is voor de ernstigste gevallen het strafrecht vaak het enige aangewezen rechtsgebied. Alleen het meest expressieve middel van het juridisch instrumentarium van de overheid kan soelaas bieden bij ernstige overtredingen van zulke belangrijke normen.

Het oplossingsvermogen van het rechtsgebied moet tegelijkertijd niet worden overschat. Doordat met het strafrecht verregaande sancties kunnen worden opgelegd, worden niet zelden te hoge verwachtingen aan het rechtsgebied verbonden. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de zoektocht naar oplossingen voor drugscriminaliteit en terrorisme, en ook op klimaatterrein wordt geregeld te veel hoop op het strafrecht gevestigd. Verschillende oproepen voor een strafbaarstelling van ecocide lijken erop te duiden dat het strafrecht haast eigenhandig het klimaatprobleem kan oplossen, maar het is onwaarschijnlijk dat het rechtsgebied die ambitie kan vervullen. Wellicht is dat de reden dat

de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in een debat over een strafbaarstelling van ecocide beweerde:

> 'Klimaatverandering is een complexe opgave waar een breed pakket aan instrumenten voor nodig is. Daar zullen we met alle betrokken partijen mee aan de slag moeten, maar dat kun je niet via het strafrecht bewerkstelligen.'[3]

De Staatssecretaris heeft gelijk als zij bedoelt dat het strafrecht niet op zichzelf in staat is om de dreigende gevolgen van klimaatverandering af te wenden. Haar zienswijze geeft echter blijk van een te beperkte visie op de rol van het strafrecht. Er is immers geen enkel rechtsgebied, geen enkel internationaal verdrag en geen enkele technologische ontwikkeling die het klimaatprobleem eigenhandig kan oplossen. Het IPCC spreekt dan ook van een noodzaak tot 'collective efforts at all levels'.[4] Klimaatverandering leidt niet alleen tot cumulatieve schade, maar vraagt ook om cumulatieve oplossingen. Het strafrecht kan met zijn gedragsveranderende en expressieve eigenschappen een belangrijke rol spelen binnen dit brede scala aan benodigde maatregelen, ook al is het vooralsnog moeilijk in te schatten hoe groot de impact van het rechtsgebied kan zijn. Het belang van de inzet van het strafrecht gaat bovendien ook op als deze inzet uiteindelijk niet meer dan een druppel op de gloeiende plaat van het klimaatprobleem zal blijken. Dat geldt immers voor de meeste oplossingen voor de klimaatcrisis. Veruit de meeste vormen van klimaatmitigatie bieden een kleine bijdrage aan het geheel van oplossingen voor dit grote mondiale probleem. Daarin schuilt zowel de immense uitdaging als een potentiële schoonheid van de mitigatie van klimaatverandering. Als het namelijk lukt om gezamenlijk genoeg druppels op die gloeiende plaat te krijgen, dan wordt die plaat wel degelijk minder warm en valt er nog veel cruciaals en moois te redden. De rol van het strafrecht binnen dat geheel is misschien beperkt, maar zonder meer belangrijk.

3 *Handelingen II* 2018/19, nr. 21 item 7.
4 IPCC 2018.

Samenvatting

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het klimaatrecht is in de afgelopen decennia verworden tot een omvangrijk rechtsgebied, waarvan de uitgangspunten in het internationaal recht zijn vastgelegd. Het Akkoord van Parijs formuleert als doel om de mondiale temperatuurstijging ten opzichte van het pre-industriële niveau te beperken tot ruim onder de 2 graden Celsius en te streven naar een stijging van minder dan 1,5 graden Celsius. Dit mondiale doel wordt vertaald naar individuele doelstellingen voor staten. Nederland heeft in de Klimaatwet opgenomen dat het ernaar streeft om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Om dat doel te bereiken, worden verschillende juridische instrumenten aangewend. Binnen het juridische instrumentarium om klimaatverandering te mitigeren, lijkt het strafrecht vooralsnog een kleine rol toebedeeld en het rechtsgebied krijgt in de klimaatrechtliteratuur nauwelijks aandacht. Dit onderzoek heeft tot doel om een bijdrage te leveren aan het opvullen van die leemte.

In het *eerste hoofdstuk* wordt het onderwerp van dit onderzoek geïntroduceerd. Daarbij wordt opgemerkt dat het op het eerste gezicht opmerkelijk is dat het strafrecht weinig aandacht krijgt binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het strafrecht is immers een middel om gedragsverandering teweeg te brengen, hetgeen goed zou kunnen aansluiten bij de doelstellingen van klimaatmitigatiebeleid. Daarnaast roepen bepaalde acties in verband met klimaatverandering gedachten op van morele verwerpelijkheid die niet straffeloos voorbij mag gaan, en het strafrecht zou daar gestalte aan kunnen geven. Anderzijds is de inzet van het strafrecht aan verschillende vereisten gebonden die een rol bij klimaatmitigatie *prima facie* lijken te bemoeilijken. Zo zijn de rechtszekerheidseisen van het rechtsgebied hoger dan op andere juridische terreinen. Daarnaast vereisen veel delicten een geïndividualiseerd causaal verband tussen een gedraging en schade, en op basis van de huidige klimaatwetenschap valt een dergelijk verband moeilijk te construeren. In dit onderzoek werden deze en andere krachten en beperkingen van het rechtsgebied in kaart gebracht en tegen elkaar afgewogen, aan de hand van de volgende hoofdvraag:

Welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden zijn er en zouden er moeten zijn om het strafrecht aan te wenden binnen het Nederlandse juridische antwoord op klimaatverandering?

Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in drie deelvragen, waarin achtereenvolgens de drie bestanddelen van de hoofdvraag van dit onderzoek centraal staan, te weten verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden. De beantwoording van de eerste deelvraag richt zich met name op de positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht op basis van het EVRM. De beperkingen worden vervolgens onderzocht aan de hand van algemene materieelstrafrechtelijke leerstukken van aansprakelijkheid, meer in het bijzonder de aansprakelijkheid van rechtspersonen, causaliteit en legaliteit. Mede op basis van die beperkingen worden vervolgens mogelijkheden geformuleerd bij de beantwoording van de derde deelvraag. Deze mogelijkheden hebben met name betrekking op de strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke klimaatwetgeving, strafvervolging wegens het verstrekken van onjuiste klimaatinformatie en een strafbaarstelling van ecocide.

TERREINVERKENNING

Alvorens deze deelvragen concreet kunnen worden behandeld, is een terreinverkenning vereist van enkele algemenere onderwerpen. In het *tweede hoofdstuk* wordt deze terreinverkenning uitgevoerd. Daarbij wordt ten eerste ingegaan op de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering. De mondiale uitstoot van broeikasgassen zorgt ervoor dat de hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer toeneemt. Nederlandse broeikasgasemissies komen voort uit uiteenlopende sectoren, waaronder industrie, mobiliteit, elektriciteitsopwekking en landbouw. De toegenomen broeikasgasconcentratie leidt nu al tot weers- en klimaatextremen, waaronder hittegolven, hevige neerslag en droogtes. Klimaatverandering leidt tot gevaren voor de volksgezondheid, bezittingen en het milieu als zodanig. Aangezien een groot gedeelte van Nederland onder zeeniveau ligt, is de stijgende zeespiegel in dit land het meest in het oog springende gevolg van klimaatverandering. Om de grootste gevaren van de klimaatcrisis af te wenden, is met name beleid vereist dat een snelle teruggang van broeikasgasemissies bewerkstelligt.

Binnen dit mitigatiebeleid speelt het recht een belangrijke rol. De belangrijkste internationaalrechtelijke uitgangspunten zijn gebaseerd op het VN-Raamwerkverdrag, waar ook het voornoemde Akkoord van Parijs uit voortkwam. De uiterste kaders van het klimaatrecht worden verder geschapen door de jurisprudentie van mensenrechtenhoven, waarvan het Klimaseniorinnen-arrest van het EHRM voor de Nederlandse rechtsorde de grootste betekenis heeft. Ook het Europees recht is van belang voor Nederland, met name door de Green Deal. Deze zet beleidslijnen uit die hebben geleid en zullen leiden tot

verschillende specifiekere klimaatwetten en -regels. Daarmee worden onder meer normen in het leven geroepen op het gebied van duurzaamheid van financiële producten, duurzaamheidsrapportage en klimaattransitieplannen. Deze normen moeten in de meeste gevallen nog door lidstaten worden geïmplementeerd.

Deze bepalingen uit het Unierecht vormen het uitgangspunt voor een grote hoeveelheid Nederlandse wetten en regels die groepen ondernemingen, goederen en diensten normeren op het gebied van klimaatverandering. Verschillende toezichthouders houden zich met deze regels bezig, waaronder de Nederlandse Emissieautoriteit, de ILT en de NVWA. Het Nederlandse juridisch kader wordt verder gevormd door verschillende klimaatrechtszaken, waarvan de procedures van Urgenda tegen de Staat en van Milieudefensie tegen Shell de meest toonaangevende zijn. In het Urgenda-arrest oordeelde de Hoge Raad dat Nederland verplicht was om in 2020 een emissiereductie van 25 procent ten opzichte van 1990 te realiseren. De rechtszaak van Milieudefensie leidde in eerste aanleg tot een soortgelijk emissiereductiebevel aan Shell, maar in 2024 oordeelde het Hof Den Haag dat de vorderingen van Milieudefensie alsnog moesten worden afgewezen. Dit oordeel kwam met name voort uit de vaststelling van het Hof dat de collectieve doelstellingen uit de eisen van Milieudefensie onvoldoende grond vormden voor een individuele verplichting voor Shell.

De terreinverkenning gaat vervolgens in op de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse milieustrafrecht. Een Nederlandse strafrechtelijke reactie op klimaatverandering zou waarschijnlijk in belangrijke mate via deze rechtsregels vorm krijgen. De regels van het milieustrafrecht komen zowel uit het commuun als het bijzonder strafrecht voort. De administratieve afhankelijkheid geldt in beide bronnen als belangrijk uitgangspunt, wat inhoudt dat alleen strafrechtelijke aansprakelijkheid kan ontstaan als een bestuursrechtelijke norm is overtreden.

Daarna wordt klimaatschade in het licht van het strafrechtelijke schadebeginsel bezien. Dit is een belangrijk uitgangspunt in het strafrecht, en de dynamiek tussen broeikasgasemissies en klimaatschade laat zich niet gemakkelijk binnen dat leerstuk plaatsen. De leer van indirecte schade kan op dit gebied verheldering bieden. Klimaatschade heeft kenmerken van twee vormen van indirecte schade. Ten eerste kwalificeert het als cumulatieve schade, die pas ernstige vormen aanneemt wanneer bepaalde handelingen vaak of door meerdere rechtssubjecten worden herhaald. Ten tweede hebben gedragingen die bijdragen aan klimaatschade ook kenmerken van gevaarzettingshandelingen. Klimaatschade ontstaat namelijk niet op het moment van uitstoot, maar pas wanneer de gevaren van die uitstoot zich verwezenlijken. Een strafrechtelijke analyse van het klimaatprobleem leidt dan ook tot de conclusie dat broeikasgasemissies kwalificeren als gevaarzettingshandelingen met een sterk cumulatief karakter.

Tot slot worden in de terreinverkenning redenen geïdentificeerd tot het overwegen van het aanwenden van het strafrecht binnen het juridische ant-

woord op klimaatverandering. Deze redenen worden onderzocht aan de hand van de twee meest gebruikte theorieën om de inzet van het strafrecht te rechtvaardigen, te weten het utilisme en het retributivisme. Binnen het utilisme wordt het strafrecht gezien als middel om gedragsverandering af te dwingen. Deze filosofie lijkt goed aan te sluiten op het overheidsbeleid om klimaatverandering te mitigeren, aangezien gedragsverandering daarin een centrale rol speelt. Het retributivisme ziet het strafrecht onder meer als instrument om afkeuring te tonen. Het strafrecht kan op basis van die theorie worden gebruikt om gestalte te geven aan de morele verontwaardiging die bestaat ten aanzien van bepaalde gedragingen die met klimaatverandering verband houden.

Verplichtingen

In het *derde hoofdstuk* staan de positieve verplichtingen tot het aanwenden van het strafrecht centraal, zoals deze volgen uit het EVRM. Het Straatsburgse Hof verplicht steeds vaker tot het aanwenden van het strafrecht om op mensenrechtenschendingen te reageren. Dit kan betekenen dat een lidstaat bepaald gedrag strafbaar moet stellen, maar ook dat bepaalde gedragingen strafrechtelijk moeten worden onderzocht of moeten worden bestraft. Het strafrecht is volgens het EHRM echter niet de enige manier om op een mensenrechtenschending te reageren. In bepaalde gevallen kunnen ook andere middelen, zoals het privaat-, bestuurs- of tuchtrecht, volstaan. Sommige ernstige gevallen dwingen echter specifiek tot de inzet van het strafrecht. Dit kan ook het geval zijn als de desastreuze gevolgen van een milieu- of natuurramp, al dan niet deels, aan de schuld van een individu of organisatie te wijten zijn.

Dit roept de vraag op of het EVRM ook kan leiden tot verplichtingen om het strafrecht aan te wenden op het gebied van klimaatverandering. Uit diverse verdragen, rechterlijke uitspraken en rechtswetenschappelijke onderzoeken volgt immers dat het klimaatprobleem een grote impact op mensenrechten heeft. Een analyse van de rechtspraak van het EHRM in dit licht leidt tot aanknopingspunten op grond waarvan zou kunnen worden betoogd dat het strafrecht moet worden ingezet binnen het klimaatmitigatiebeleid. Zo kunnen de potentiële gevolgen van klimaatverandering de inzet van het strafrecht rechtvaardigen. Ook passen de doelen die het EHRM met de inzet van het strafrecht beoogt goed bij een gedeelte van de doelen van mitigatiebeleid, waaronder met name gedragsverandering. Bovendien zijn er gelijkenissen tussen het klimaatprobleem en de milieuzaken waarin het EHRM kwam tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden.

Desalniettemin is het onwaarschijnlijk dat het EVRM op dit moment noopt tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering. Tussen lidstaten bestaat immers geen consensus dat klimaatmitigatie een beleidsterrein is dat vraagt om de inzet van het strafrecht. In die gevallen is het EHRM terughoudend met het voorschrijven van een strafrechtelijke aanpak. Bovendien

zouden verplichtingen tot de inzet van het strafrecht indruisen tegen de discretionaire ruimte die lidstaten toekomt om te bepalen op welke manier zij tot een reductie van broeikasgasemissies komen. Ook bestaan er ook duidelijke verschillen tussen het klimaatprobleem en de jurisprudentie waarin het EHRM komt tot een verplichting om het strafrecht aan te wenden. Tot slot zijn er vaak andere juridische middelen dan het strafrecht die een afdoende reactie kunnen bieden.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het EVRM een 'living instrument' is dat wordt geïnterpreteerd op basis van 'present day conditions'. De dynamische interpretatie van het EVRM kan ervoor zorgen dat het in de toekomst wel tot de inzet van het strafrecht op het gebied van klimaatverandering zal dwingen.

Hoewel dit onderzoek zich primair op klimaatmitigatiebeleid richt, wordt aan het einde van het hoofdstuk een blik geworpen op een mogelijke Straatsburgse kwalificatie van een ontoereikend adaptatiebeleid. In tegenstelling tot voor klimaatmitigatie, bleken op dit moment voor klimaatadaptatie al contouren te kunnen worden schetsen voor gevallen waarin van positieve verplichtingen tot de inzet van het strafrecht sprake zou kunnen zijn. Dit verschil is met name gelegen in het feit dat adaptatiebeleid zich gemakkelijker laat vergelijken met de feiten van bestaande EHRM-uitspraken, omdat het grotendeels bestaat uit nationale, regionale of lokale maatregelen.

BEPERKINGEN

Het *vierde hoofdstuk* gaat in op de beperkingen die volgen uit enkele kernleerstukken van het materiële strafrecht. Deze leerstukken zijn de aansprakelijkheid van publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen, causaliteit en legaliteit. Door deze drie leerstukken te beschouwen, kan een beeld worden verkregen van de rol die het strafrecht kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering.

Het merendeel van de internationale civielrechtelijke klimaatzaken wordt gevoerd tegen overheidsorganen. Publiekrechtelijke rechtspersonen genieten echter veelal strafrechtelijke immuniteit in het Nederlands strafrecht. De Staat kan volgens het Volkel-arrest nooit strafrechtelijk worden aangesproken. Decentrale overheidsorganen kunnen slechts aansprakelijk zijn voor gedragingen die niet binnen hun exclusieve bestuurstaken vallen. Nu het voeren van klimaatbeleid voor veel decentrale overheidsorganen binnen dit takenpakket valt, zullen zij op die terreinen immuniteit genieten. Dit zorgt voor significante beperkingen voor de rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Het soort rechtssubjecten dat na overheden het vaakst wordt aangesproken, kan echter wel onderwerp zijn van een strafrechtelijke klimaatprocedure. Op basis van artikel 51 Sr kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen in principe namelijk alle strafbare feiten begaan.

Ook de causaliteitsregels van het Nederlands strafrecht stellen beperkingen aan de rol van het strafrecht. Bij de inzet van krenkingsdelicten zou moeten worden aangetoond dat de broeikasgasemissies van een bepaalde partij hebben geleid tot gespecificeerde klimaatschade. Naar de huidige stand van de klimaatwetenschap lijkt het aantonen van een dergelijk *condicio sine qua non*-verband onmogelijk. Om de voordelen van het strafrecht toch te kunnen benutten, moet daarom worden gezocht naar andersoortige strafbaarstellingen. Deze kunnen met name worden gevonden in abstracte en concrete gevaarzettingsdelicten. Bij abstracte gevaarzettingsdelicten is het verrichten van een gespecificeerde handeling die *in abstracto* kan bijdragen aan een gevaar voldoende voor strafbaarheid. Concrete gevaarzettingsdelicten vereisen daarentegen dat kan worden aangetoond dat een bepaalde mate van gevaar voor schade is ontstaan. In de praktijk zal het in klimaatkwesties lastig zijn om aan te tonen dat van die vereiste mate van gevaar sprake is.

De drie deelnormen van het legaliteitsbeginsel hebben eveneens gevolgen voor de mate waarin het strafrecht kan bijdragen aan de juridische reactie op klimaatverandering. Op basis van het verbod op terugwerkende kracht kan alleen broeikasgasuitstoot worden gesanctioneerd die heeft plaatsgevonden nadat een strafbepaling in werking is getreden. Het bepaaldheidsgebod vraagt daarnaast om concrete regels waaruit duidelijk volgt welke uitstoot strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Het kan uitdagend zijn om dergelijke regels op te stellen, omdat de grote maatschappelijke afhankelijkheid van uitstootrijke activiteiten ervoor zorgt dat dit soort activiteiten niet zomaar grofmazig aan banden kunnen worden gelegd. Tot slot zorgt het verbod op analogische interpretatie ervoor dat algemene strafrechtelijke normen op dit moment nauwelijks kunnen worden ingezet binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, aangezien dit een te verrassende interpretatie zou vergen.

Uit de analyse van deze beperkingen volgt spiegelbeeldig ook een beeld van de mogelijkheden waarmee het strafrecht een rol kan spelen binnen het juridische antwoord op klimaatverandering. Nu een opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsorganen gezien de tijdsgeest in de nabije toekomst onwaarschijnlijk is, zal het klimaatstrafrecht zich hoofdzakelijk op privaatrechtelijke rechtspersonen moeten richten. Aangezien krenkingsdelicten op dit moment niet kunnen worden gebruikt om de gevolgen van broeikasgasemissies te sanctioneren, moet de wetgever uitwijken naar gevaarzettingsdelicten. In de praktijk zal dit betekenen dat de wetgever met name door middel van abstracte gevaarzettingsdelicten aangeeft welke broeikasgasuitstoot, en gedragingen die daarmee verband houden, tot een strafrechtelijke reactie kunnen leiden.

MOGELIJKHEDEN

In het *vijfde hoofdstuk* krijgen de algemene en theoretische bevindingen uit dit onderzoek een concretere toepassing, door middel van een onderzoek naar drie huidige of mogelijke toekomstige mogelijkheden om het strafrecht in te zetten om klimaatverandering te bestrijden. Deze huidige mogelijkheden zijn de strafrechtelijke handhaving van klimaatnormen door middel van het bijzonder strafrecht en de strafrechtelijke handhaving van *greenwashing*. Een eventuele toekomstige mogelijkheid die in dit hoofdstuk wordt behandeld, is een strafbaarstelling van ecocide.

De Nederlandse rechtsorde kent tal van wetten en regels die zijn bedoeld om klimaatverandering te mitigeren. Dit zijn normen die door de overheid worden opgelegd ten aanzien van bepaalde sectoren en activiteiten. Veel van deze normen kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, waaronder het merendeel van de wet- en regelgeving met betrekking tot het EU-ETS, typegoedkeuring voor voertuigen en energie-efficiëntie van gebouwen. Niet alle overtredingen van strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen behoren echter tot strafvervolging te leiden. Gespecialiseerde bestuursrechtelijke handhavers zullen in veel gevallen meer kennis hebben van de vaak specialistische en gedetailleerde klimaatwetten en -regels. Strafrechtelijke handhaving ligt met name voor de hand in gevallen van ernstige overtredingen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van fraude of van een grote mate van wederrechtelijke broeikasgasemissies. Ook zullen overtredingen van het klimaatrecht vaak als ernstiger worden gepercipieerd als sprake is van doleus handelen of van een recidiverende overtreder.

Een soortgelijke conclusie volgt uit de analyse van een mogelijke strafrechtelijke sanctionering van *greenwashing*. Verschillende autoriteiten houden zich in Nederland al met dit onderwerp bezig, waaronder met name de Reclame Code Commissie en de ACM. In het buitenland ontstaan de eerste strafzaken op dit terrein. Ook het Nederlands strafrecht blijkt ruimte te bieden voor dit soort strafrechtelijke onderzoeken. Daarbij valt op dat de wetgever terughoudend is geweest om het strafrecht een rol toe te bedelen bij het tegengaan van onjuiste reclames. Een rol voor het strafrecht kan op zijn plaats zijn in gevallen waarin een overdrijving in een reclame dusdanig groot is, dat deze eerder als strafrechtelijke fraudezaak past dan als andersoortige procedure. Daarnaast kan worden gedacht aan gevallen waarin een onderneming al meermaals voor *greenwashing* op de vingers is getikt. Ten derde kan de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd zijn als een onderneming welbewust een goed of dienst als duurzaam classificeert, terwijl dit niet is toegestaan op basis van wet- en regelgeving.

Het derde onderwerp bij de behandeling van de derde deelvraag is een strafbaarstelling van ecocide. Dit is een veelgenoemd juridisch antwoord op klimaatverandering, en ook in Nederland is inmiddels een wetsvoorstel ingediend. Dat voorstel slaagt erin om belangrijke tekortkomingen van het milieu-

strafrecht te identificeren. Tegelijkertijd staat de voorgestelde strafbepaling van ecocide op gespannen voet met de vereisten van *lex certa*, zoals terecht door de Afdeling advisering van de Raad van State is geconstateerd. Zonder concretisering zal een ecocidewet als in Nederland voorgesteld nauwelijks een antwoord kunnen bieden op broeikasgasemissies. Het voorstel bevat een te algemene strafrechtelijke norm om dat doel te dienen. In het hoofdstuk worden alternatieven gepresenteerd waarmee een dergelijke strafbaarstelling wel een rol kan spelen bij klimaatmitigatie. Ook in dat geval blijft de conclusie evenwel dat een ecocidewet van groot belang kan zijn voor het tegengaan van klassieke vormen van vervuiling, maar dat de toegevoegde waarde voor het oplossen van de klimaatcrisis niet moet worden overschat.

Conclusie

Het *zesde hoofdstuk* bevat de conclusies van dit onderzoek, waarbij de nadruk ligt op aanbevelingen over hoe de krachten van het strafrecht in een democratische rechtsstaat kunnen worden aangewend om aan klimaatmitigatie bij te dragen. Binnen het juridische antwoord op klimaatverandering dient het strafrecht zich met name te richten op handhaving van ernstige overtredingen van klimaatwet- en –regelgeving. Dit vereist een overheid die eerst normeert en vervolgens handhaaft. Deze normering vindt met name plaats op basis van de wetgevingsinstrumenten die hun oorsprong hebben in de Green Deal. Op het terrein van de handhaving worden verschillende zorgwekkende signalen geïdentificeerd. Verschillende instanties en onderzoekers komen al decennialang tot de conclusie dat de handhaving van milieunormen ernstig tekortschiet. Deze achterstanden vergen niet alleen een impuls aan de handhaving in brede zin, maar daarbinnen ook een prioritering ten faveure van de bescherming van het milieu. Naast een brede noodzaak tot meer milieuhandhaving, formuleerde dit onderzoek ook aanbevelingen die specifieker verband houden met klimaatverandering.

Voor privaatrechtelijke klimaathandhaving is gebleken dat de rechter algemene open normen kan toepassen om de overheid en het bedrijfsleven tot klimaatactie te dwingen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in de rechtszaak van Urgenda tegen de Staat en in eerste aanleg van het geding tussen Milieudefensie en Shell. Publiekrechtelijke handhaving vraagt daarentegen om gedetailleerdere wet- en regelgeving op basis waarvan bedrijven duidelijker kunnen weten wat van hen wordt verwacht ten aanzien van klimaatmitigatie. Dit is nodig voor zowel handhaving via het bestuurs- als het strafrecht. Dit zorgt voor een opdracht aan een wetgever die deze rechtsgebieden wil aanwenden voor emissiereducties. Deze wetgever zal duidelijk moeten maken onder welke omstandigheden klimaatgerelateerde gedragingen tot bestuurs- en strafrechtelijke handhaving kunnen leiden. Dit alles leidt tot de slotsom dat normering de eerste stap is naar een effectieve inzet van het publiekrecht om klimaatver-

andering te bestrijden, waaronder door middel van het strafrecht. Waar het privaatrecht zich leent voor baanbrekende klimaatjurisprudentie, is in het strafrecht eerst baanbrekende klimaatwetgeving vereist.

Overwegingen rondom strafrechtelijke normering leiden met name leiden tot verschillen met het privaatrecht, maar discussies over handhaving leiden voornamelijk tot dilemma's ten opzichte van het bestuursrecht. Overtredingen van klimaatnormen kunnen immers in de meeste gevallen door middel van beide rechtsgebieden worden gehandhaafd. Bestuursrechtelijke handhaving ligt veelal voor de hand, onder meer door de gespecialiseerde kennis die bij deze handhavers voorhanden is en door hun mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. De belangrijkste rol van het strafrecht komt naar voren bij ernstige overtredingen van klimaatwet- en -regelgeving. Door middel van het instellen van strafvervolging kan het rechtsgebied benadrukken dat normen moeten worden nageleefd. De praktijk laat zien dat strafrechtelijke handhaving juist in die gevallen kan zorgen voor een ommezwaai in het bredere bedrijfsmatige handelen. Naast het bewerkstelligen van gedragsverandering, kan het strafrecht worden aangewend om afkeuring uit te spreken. De klimaatcrisis moet uiteindelijk worden opgelost door de inzet van een breed scala aan maatregelen, en het strafrecht speelt op dat geheel waarschijnlijk een relatief beperkte rol. Door de voornoemde krachten van het strafrecht, is die rol echter wel belangrijk.

Summary

Climate Criminal Law

The role of criminal law in the legal response to climate change

Introduction

This research focuses on the role of criminal law within the Dutch legal response to climate change. Over the past decades, climate law has evolved into an extensive legal field, with its principles established in international law. The Paris Agreement sets the objective of limiting the global temperature increase relative to pre-industrial levels to well below 2 degrees Celsius, while striving for an increase of less than 1.5 degrees Celsius. This global objective is translated into individual targets for states. The Netherlands has enshrined in its Climate Act that it aims to be climate-neutral by no later than 2050. To achieve this goal, various legal instruments are applied. Within the legal framework for mitigating climate change, criminal law appears to have played only a minor role so far, and has received little attention in academic climate law literature. This research aims to contribute to filling that gap.

The *first chapter* introduces the subject of this study. It is noted that, at first glance, it is remarkable that criminal law has received little attention within the legal response to climate change. After all, criminal law is a tool for inducing behavioral change, which could align well with the objectives of climate mitigation policies. Moreover, certain actions related to climate change evoke notions of moral reprehensibility that should not go unpunished, and criminal law could serve as a means to address this. On the other hand, the application of criminal law is subject to various requirements that at first glance seem to complicate its role in climate mitigation. For instance, the requirements of legal certainty in criminal law are stricter than in other legal domains. Additionally, many criminal offenses require a specific causal link between an act and harm, and under current climate science, establishing such a connection is challenging. This study identifies and weighs these and other forces and limitations of the field against each other, based on the following central research question:

> *What obligations, limitations, and possibilities exist and should exist for using criminal law within the Dutch legal response to climate change?*

This research question is divided into three sub-questions, each focusing on one of the three key elements of the main question: obligations, limitations, and possibilities. The first sub-question examines the positive obligations to apply criminal law, particularly based on the European Convention of Human Rights (ECHR). The second sub-question explores the limitations by analyzing general principles of substantive criminal law, with a specific focus on corporate liability, causality, and the principle of legality. Based in part on these limitations, the third sub-question examines potential avenues for applying criminal law. These possibilities primarily concern the criminal enforcement of administrative climate regulations, the prosecution of publications of misinformation on climate issues, and the criminalization of ecocide.

Exploratory Overview

Before these sub-questions can be addressed, an exploratory overview of several broader topics is required. This exploratory overview is conducted in the *second chapter*. First, the causes and consequences of climate change are examined. The global emissions of greenhouse gases lead to an increasing concentration of these gases in the atmosphere. In the Netherlands, greenhouse gas emissions originate from various sectors, including industry, mobility, electricity generation, and agriculture. The rising concentration of greenhouse gases is already resulting in extreme weather and climate events, such as heatwaves, heavy rainfall, and droughts. Climate change poses risks to public health, property, and the environment itself. Given that a significant portion of the Netherlands lies below sea level, rising sea levels are the most striking consequence of climate change in this country. To avert the most severe dangers of the climate crisis, policies aimed at rapidly reducing greenhouse gas emissions are essential.

Within such climate mitigation policy, law plays a crucial role. The key principles of international climate law are based on the UN Framework Convention on Climate Change, from which the aforementioned Paris Agreement also emerged. The outer boundaries of climate law are further shaped by human rights jurisprudence, with the Klimaseniorinnen ruling of the European Court of Human Rights (ECtHR) holding the greatest significance for the Dutch legal system. European law is also highly relevant for the Netherlands, particularly through the Green Deal. This initiative sets policy directions that have led and will continue to lead to various specific climate laws and regulations. These include standards on the sustainability of financial products, sustainability reporting, and climate transition plans, most of which require implementation by member states.

These European Union regulations form the foundation for a vast number of Dutch laws and regulations that set climate-related standards for certain businesses, goods, and services. Various regulatory authorities oversee compli-

ance with these rules, including the Dutch Emissions Authority (*Nederlandse Emissieautoriteit*), the Human Environment and Transport Inspectorate (*Inspectie Leefomgeving en Transport*), and the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (*Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*). The Dutch legal framework is further shaped by several climate court cases, the most prominent of which are Urgenda (a Dutch non-governmental organization with a focus on climate change) against the Dutch government and Milieudefensie (a Dutch non-governmental organization with a focus on environmental matters) against Shell. In the Urgenda ruling, the Dutch Supreme Court held that the government was obligated to achieve a 25 percent reduction in emissions by 2020 compared to 1990 levels. The Milieudefensie lawsuit initially resulted in a similar emission reduction order against Shell. However, in 2024, the Court of Appeal of The Hague ruled that Milieudefensie's claims should be dismissed, primarily based on its finding that the collective climate targets invoked by Milieudefensie did not provide a sufficient legal basis for imposing an individual obligation on Shell.

The exploratory overview then examines the key principles of Dutch environmental criminal law, as a Dutch criminal law response to climate change would likely be shaped primarily through these legal provisions. Environmental criminal law rules derive from both general and special criminal law. In both areas, administrative dependency is a key principle, meaning that criminal liability generally arises only when an administrative norm has been violated.

Next, climate-related harm is analyzed in light of the harm principle. This principle forms a crucial point of departure in criminal law, yet the relationship between greenhouse gas emissions and climate-related harm does not fit easily within its framework. The doctrine of indirect harm can provide clarification in this regard. Climate-related harm exhibits characteristics of two types of indirect harm. First, it qualifies as conjunctive harm, which becomes significant only when certain actions are repeated frequently or by multiple legal subjects. Second, behaviors contributing to climate harm also bear similarities to endangerment offenses, as climate-related harm does not materialize at the moment of emission but rather when the dangers associated with those emissions are realized. A criminal law analysis of climate change thus leads to the conclusion that greenhouse gas emissions qualify as endangerment offenses with a strongly conjunctive nature.

Finally, the exploratory overview identifies reasons for considering the use of criminal law within the legal response to climate change. These reasons are examined based on the two most commonly used theories to justify the application of criminal law, namely utilitarianism and retributivism. Utilitarianism views criminal law as a tool to enforce behavioral change, a philosophy that aligns well with government policies aimed at mitigating climate change, as behavioral change is central to these efforts. Retributivism, on the other hand, sees criminal law as an instrument to express moral condemnation.

Under this theory, criminal law can be used to articulate the moral outrage that exists regarding certain behaviors associated with climate change.

Obligations

In the *third chapter*, the focus is on the positive obligations to mobilize the criminal law under the ECHR. The Strasbourg Court is increasingly requiring the use of criminal law as a response to human rights violations. This may mean that a member state must criminalize certain conduct, but also that certain acts must be investigated or prosecuted under criminal law. However, according to the ECtHR, criminal law is not the only means of responding to human rights violations. In some cases, other legal mechanisms, such as civil, administrative, or disciplinary law, may suffice. However, certain serious cases specifically require the application of criminal law. This may also be the case when the devastating consequences of an environmental or natural disaster can be attributed, at least in part, to the fault of an individual or entity.

This raises the question of whether the ECHR could also lead to an obligation to apply criminal law in the context of climate change. Various treaties, court rulings, and legal studies indicate that climate change may have a significant impact on human rights. An analysis of ECtHR case law in this light reveals potential arguments in favor of obligations to integrate criminal law into climate mitigation policies. For instance, the potential consequences of climate change may justify the use of criminal law. Additionally, the objectives that the ECtHR aims to achieve through criminal law align with certain goals of mitigation policies, particularly behavioral change. Moreover, there are similarities between climate change and environmental cases in which the ECtHR has imposed obligations to apply criminal law.

Nevertheless, it is unlikely that the ECHR currently mandates the use of criminal law in the context of climate change. There is no common ground among member states that climate mitigation is a policy area requiring criminal law intervention. In such cases, the ECtHR tends to be cautious in prescribing a criminal law approach. Furthermore, obligations to apply criminal law would encroach upon the margin of appreciation of member states in determining how to achieve reductions in greenhouse gas emissions. There are also significant differences between climate change and the jurisprudence in which the ECtHR has established an obligation to apply criminal law. Lastly, in many instances, alternative legal mechanisms may provide an adequate response.

At the same time, it should be noted that the ECHR is a living instrument that is interpreted in light of present day conditions. The dynamic interpretation of the ECHR may, in the future, lead to an obligation to apply criminal law in climate change mitigation policies.

Although this study primarily focuses on climate mitigation, the chapter concludes with a brief exploration of a possible Strasbourg qualification of

inadequate climate adaptation policies. Unlike climate mitigation, for climate adaptation, preliminary contours can already be identified in which positive obligations to apply criminal law might arise. This difference is primarily due to the fact that adaptation policies are more easily comparable to the facts of existing ECtHR rulings, as they largely consist of national, regional, or local measures.

LIMITATIONS

The *fourth chapter* examines the limitations arising from key principles of substantive criminal law. These doctrines include the liability of public and private legal entities, causality, and legality. By analyzing these three principles, the scope of the role that criminal law can play in the legal response to climate change can be outlined.

The majority of international civil climate cases are brought against government entities. However, public legal entities generally enjoy criminal immunity under Dutch law. According to the so-called Volkel-ruling, the central government can never be held criminally liable. Decentralized government bodies can only be held accountable for actions that fall outside their exclusive official duties. Since climate policy falls within the responsibilities of many decentralized government bodies, they will generally enjoy immunity in this area. This creates significant limitations on the role of criminal law in the legal response to climate change. However, the types of legal entities most frequently targeted after governments – namely private corporations – can be subject to criminal climate proceedings. Under Article 51 of the Dutch Criminal Code, private legal entities can be held criminally liable.

The causality requirements of Dutch criminal law also impose restrictions on the role of criminal law. For offenses that require direct harm, it would have to be proven that a particular party's greenhouse gas emissions caused specific climate damage. Given the current state of climate attribution science, establishing such a *condicio sine qua non* relationship appears impossible. To still harness the benefits of criminal law, alternative types of criminal offenses must be considered, for which abstract and concrete endangerment offenses seem to fit best. Abstract endangerment offenses require only that a specific act, in principle, contributes to a potential danger. In contrast, concrete endangerment offenses require proof that a certain degree of risk or harm has actually arisen. In climate cases, demonstrating the required level of danger in practice will likely be challenging.

The three sub-principles of the principle of legality also influence the extent to which criminal law can contribute to the legal response to climate change. The prohibition on retroactive application means that only greenhouse gas emissions occurring after the introduction of a criminal provision can be sanctioned. The principle of *lex certa* requires clear and concrete legal rules

that explicitly define which emissions are subject to criminal penalties. Drafting such rules is challenging, as the heavy societal reliance on emissions-intensive activities makes it difficult to impose broad restrictions. Lastly, the prohibition on analogical interpretation prevents the application of existing general criminal law provisions to climate-related offenses, as this would require an unforeseeable legal interpretation.

The analysis of these limitations also provides insight into the potential avenues for criminal law to play a role in the legal response to climate change. Given that lifting the criminal immunity of government entities is unlikely in the near future, climate-related criminal law will primarily have to focus on the corporate sector. Since direct harm offenses cannot currently be used to sanction the effects of greenhouse gas emissions, legislators must turn to endangerment offenses. In practice, this means that legislators will need to specify, particularly through abstract endangerment offenses, which forms of greenhouse gas emissions and related conduct can trigger a criminal response.

Possibilities

In the *fifth chapter*, the general and theoretical findings of this study are given a more concrete application through an analysis of three current or potential future ways in which criminal law can be used to combat climate change. The current possibilities examined are enforcement of violations of climate law through special criminal law and the prosecution of greenwashing. A possible future measure discussed in this chapter is a potential criminalization of ecocide.

The Dutch legal system contains numerous laws and regulations aimed at mitigating climate change. These are government-imposed norms for specific sectors and activities. Many of these norms can be enforced through both administrative and criminal law. This is the case, for example, for most legislation related to the EU-ETS, type-approval of vehicles, and energy efficiency standards for buildings. However, not all violations of climate-related criminal norms should necessarily lead to prosecution. Specialized administrative enforcement agencies often possess more expertise regarding the highly technical and detailed nature of climate laws and regulations. Criminal enforcement is particularly appropriate in cases of severe violations, such as fraud or significant unlawful greenhouse gas emissions. Violations of climate laws are also more likely to warrant criminal prosecution if they involve intentional misconduct or repeat offenders.

A similar conclusion emerges from the analysis of potential criminal sanctions for greenwashing. Various authorities in the Netherlands, including the Advertising Code Committee (*Reclame Code Commissie*) and the Netherlands Authority for Consumers and Markets (*Autoriteit Consument & Markt*), already

address this issue. In some foreign jurisdictions, the first criminal cases related to greenwashing are emerging. Dutch criminal law also appears to allow for criminal investigations in this area. However, the legislative history shows that the legislature has been reluctant to assign a significant role to criminal law in tackling misleading advertising. Criminal enforcement may be appropriate in three main situations: first, when an advertisement contains such a severe exaggeration that it constitutes criminal fraud rather than a regulatory violation; second, when a company has been repeatedly sanctioned for greenwashing; and third, when a company knowingly misclassifies a product or service as sustainable in violation of legal requirements.

The third topic examined in response to the third sub-question is the potential criminalization of ecocide. This concept is frequently proposed as a legal response to climate change, and a bill to criminalize ecocide has already been introduced in the Netherlands. The proposal successfully identifies key shortcomings in environmental criminal law. However, as the Advisory Division of the Council of State has rightly pointed out, the proposed legal provision conflicts with the principle of *lex certa*. Without further clarification, the proposed Dutch ecocide law is unlikely to effectively address greenhouse gas emissions. The provision is too general to serve this purpose. The chapter explores alternative approaches that could allow for a meaningful role of ecocide legislation in climate mitigation. Even if those approaches would be adopted, the conclusion remains that while an ecocide law could be highly significant in addressing traditional forms of pollution, its added value in solving the climate crisis should not be overstated.

Conclusion

The *sixth chapter* presents the conclusions of this study, with a focus on recommendations on how the strengths of criminal law can be used to contribute to climate mitigation in a democratic society. Within the legal response to climate change, criminal law should primarily be directed at enforcing serious violations of climate laws and regulations. This requires a government that first establishes norms and then ensures enforcement. These norms are primarily shaped through legislative instruments originating from the Green Deal. However, significant concerns have been identified in the area of enforcement. Various agencies and researchers have long concluded that the enforcement of environmental norms in the Netherlands is severely lacking. Addressing these deficiencies requires not only a general boost in enforcement but also a prioritization of environmental protection. In addition to the broader need for more environmental enforcement, this study provides recommendations specifically related to climate change.

In private law climate enforcement, courts have been able to apply general open norms to compel governments and businesses to take climate action.

This was evident in the Urgenda case and the first-instance ruling in the lawsuit between Milieudefensie and Shell. Public law enforcement, by contrast, requires more detailed legislation so that companies have clearer expectations regarding climate mitigation. This is essential for both administrative and criminal enforcement. Consequently, a legislator aiming to use these legal fields for emissions reductions must clarify under what circumstances climate-related conduct can lead to administrative or criminal enforcement. Ultimately, this leads to the conclusion that norm-setting is the first step toward effectively using public law, including criminal law, to combat climate change. While private law can be used for groundbreaking climate jurisprudence, criminal law first requires groundbreaking climate legislation.

Considerations regarding criminal norm-setting mainly highlight differences with private law, whereas discussions on enforcement primarily reveal dilemmas in relation to administrative law. Climate norm violations can, in most cases, be addressed through either legal framework. Administrative enforcement is often the preferred approach due to specialized expertise among regulators and their ability to impose an order subject to a penalty for noncompliance. However, criminal law plays a crucial role in cases of severe violations of climate laws and regulations. Through interventions, it can reinforce the obligation to comply with norms. In practice, criminal enforcement in such cases has been shown to drive significant changes in corporate behavior. Beyond promoting behavioral change, criminal law can also serve to express societal condemnation. While resolving the climate crisis ultimately requires a broad range of measures, and criminal law will likely play only a relatively small role within that total framework, its role is important.

Aangehaalde literatuur

Abels e.a. 2024
D. Abels, M.C.R.A. Buijssen, J.H.L.J. Janssen, S.D.P. Kole & E. Kolthoff, 'Over de ondoorzichtige werking van sancties bij milieucriminaliteit: Een discussiestuk en een oproep', *PROCES* 2024, afl. 3.

ACM 2021a
Brief van de ACM van 30 april 2021, kenmerk ACM/21/050148, acm.nl/sites/default/files/documents/sectorbrief-kleding-duurzaamheidsclaims.pdf.

ACM 2021b
'ACM start onderzoeken naar misleidende duurzaamheidsclaims in drie sectoren', *ACM* 3 mei 2021, acm.nl/nl/publicaties/acm-start-onderzoeken-naar-misleidende-duurzaamheidsclaims-drie-sectoren.

ACM 2022a
'Greenchoice en Vattenfall zullen consumenten voortaan beter informeren over duurzaamheid', *ACM* 10 oktober 2022, acm.nl/nl/publicaties/greenchoice-en-vattenfall-zullen-consumenten-voortaan-beter-informeren-over-duurzaamheid.

ACM 2022b
'Decathlon en H&M zullen consumenten voortaan beter informeren over duurzaamheid', *ACM* 13 september 2022, acm.nl/nl/publicaties/decathlon-en-henm-zullen-consumenten-voortaan-beter-informeren-over-duurzaamheid.

ACM 2023a
'Leidraad duurzaamheidsclaims (versie 2)', *ACM* 2023, acm.nl/system/files/documents/acm-leidraad-duurzaamheidsclaims-versie-2.pdf.

ACM 2023b
'ACM: consumenten hebben recht op duidelijke informatie over duurzaamheid', *ACM* 28 augustus 2023, acm.nl/nl/publicaties/acm-consumenten-hebben-recht-op-duidelijke-informatie-over-duurzaamheid.

ACM 2023c
'Ryanair duidelijker over CO2-compensatie na actie ACM', *ACM* 20 januari 2023, acm.nl/nl/publicaties/ryanair-duidelijker-over-co2-compensatie-na-actie-acm.

ACM 2024
'Agenda 2024', *ACM* 2024, acm.nl/nl/over-ons/missie-en-strategie/onze-agenda/acm-agenda-2024.

Adam 2008
D. Adam, 'Exxon to cut funding to climate change denial groups', *The Guardian* 28 mei 2008.

Adenas & Fairgrieve 2003
M. Andenas & D. Fairgrieve, 'Reforming Crown immunity – the comparative law perspective', *Public Law* 2003.

Adriaen 2021
D. Adriaen, 'Big oil gaat de weg op van de tabaksindustrie', *De Tijd* 28 mei 2021.
Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021
'Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', *Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving* 4 maart 2021.
AFM 2020
'AFM en duurzaamheid', *AFM* juni 2020, afm.nl/nl-nl/sector/themas/duurzaamheid/afm-en-duurzaamheid#:~:text=Het%20position%20paper%20%27AFM%20en,het%20toezicht%20hierop%20wil%20vormgeven.
AFM 2022
'Op weg naar betere toepassing transparantieregels duurzaamheid', *AFM* 10 november 2022, afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/november/rapporten-voortgang-implementatie-sfdr.
AFM 2023
'Leidraad duurzaamheidsclaims: Handvatten voor het maken van duurzaamheidsclaims door financiële ondernemingen en pensioenuitvoerders', *AFM* 4 oktober 2023,afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/oktober/leidraad-duurzaamheidsclaims.
Agnew 2012
R. Agnew, 'Dire forecast: A theoretical model of the impact of climate change on crime', *Theoretical Criminology* (16) 2012, afl. 1.
Ahmed 2017
N. Ahmed, 'Proof of Ecocide: Towards a Forensic Practice for the Proposed International Crime Against the Environment', *Archaeological and Environmental Forensic Science* (1) 2017, afl. 2.
Albers 2017
J.H. Albers, 'Human Rights and Climate Change: Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations', *Security and Human Rights* (28) 2017, afl. 1-4.
Algemene Rekenkamer 2021
'Handhaven in het duister: De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2', *Algemene Rekenkamer* juni 2021.
Alkema 2005
EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/Turkije*), *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema.
Altena 2016
J.G.H. Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht in het Nederlands materiële strafrecht* (diss. Leiden), scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/43194, 2016.
Altena 2019
J.G.H. Altena, 'Nullum crimen sine lege certa: Onduidelijkheid in het strafrecht op het niveau van primaire en secundaire rechtsregels', *Sb* 2019, afl. 3.
Anema & Prins 2023
J. Anema & H. Prins, *Je bent jong en je wil wat toekomst: Een redelijk radicaal verhaal*, Amsterdam: De Geus 2023.
Arkush & Braman 2024
D. Arkush & D. Braman, 'Climate Homicide: Prosecuting Big Oil for Climate Deaths', *Harvard Environmental Law Review* (48) 2024, afl. 1.

Arons & Lokin 2023
T. Arons & M. Lokin, 'The Corporate Climate Transition Plan: How to Ensure Companies are Paris-Proof', *Ondernemingsrecht* 2023/35.
Arons, Tian Long Lee & Choudhury 2022
S. Arons, S. Tian Tong Lee & A. Choudhury, 'Deutsche Bank Replaces DWS's Woehrmann After Greenwash Raid', *Bloomburg News* 1 juni 2022.
Ashworth 2010
A. Ashworth, *Sentencing and Criminal Justice*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.
Ashworth 2015
A. Ashworth, *Positive Obligations in Criminal Law*, Bloomsbury 2015, Oxford: Hart Publishing 2015.
Ashworth & Zedner 2008
A. Ashworth & L. Zedner, 'Defending the Criminal Law; Reflections on the Changing Character of Crime, Procedure, and Sanctions', *Criminal Law and Philosophy* (2) 2008, afl. 1.
Van Asselt 2014
H.D. van Asselt, 'Samen staan we sterk? Omgaan met de versplintering van internationaal recht op het gebied van klimaatverandering', *MenR* 2014/148.
Aurer 2021
I.L. Aurer, 'Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.', *VMR* 27 mei 2021, milieurecht.nl/nieuws/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc.

Backé 2024
A.V. Backé, 'The positive obligations doctrine: A means of effective fundamental rights protection in EU Member States?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (31) 2024, afl. 2.
Backes 2020
Ch.W. Backes, 'Urgenda en de Klimaatwet: vuurtorens voor een succesvol klimaatbeleid?', *NTBR*, afl. 5.
Backes & Van der Veen 2020
HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), *AB* 2020/24, m.nt. Ch.W. Backes & G.A. van der Veen.
Bakker 1985
F.C. Bakker, *Valsheid in geschrift* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1985.
Bakker 2015
C. Bakker, 'Climate change and right to life: Limits and potentialities of the human rights protection system', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.
Baks, Van Dijk & Hijink 2022
L.J.M. Baks, L.K. van Dijk & J.B.S. Hijink, 'Reuzenstappen op het terrein van duurzaamheidsverslaggeving: de Europese CSRD en de oprichting van de ISSB', *Ondernemingsrecht* 2022/36.
Baks & Lieverse 2023
M. Baks & K. Lieverse, 'Supervision and Enforcement under the CSDDD', *Ondernemingsrecht* 2023/34.

Balta 2019
A. Balta, 'Victims and retributive responses at the European Court of Human Rights: Scrutinizing the coercive dimension of reparations', *iCourts Working Paper Series* 2019, no. 155.

Balta 2020
A. Balta, 'Retribution through Reparations? Evaluating the European Court of Human Rights' Jurisprudence on Gross Human Rights Violations from a Victim's Perspective', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Barkhuysen 2004
T. Barkhuysen, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlands materiële bestuursrecht', in: *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht* (VAR-reeks 132), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Barkhuysen & Van Emmerik 2003a
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Het EVRM dwingt tot verruiming van de strafrechtelijke vervolgbaarheid van overheden', *NJB* 2003, afl. 28.

Barkhuysen & Van Emmerik 2003b
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'EHRM-uitspraak Öneryildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen', *O&A* 2003.

Barkhuysen & Van Emmerik 2005
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht en ontoereikende handhaving: Nadere lessen uit de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM inzake Öneryildiz tegen Turkije?', *O&A* 2005.

Barkhuysen & Van Emmerik 2010
EHRM 29 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0929JUD001922108 (*Van Melle e.a./Nederland*), *AB* 2010/285, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

Barkhuysen & Van Emmerik 2016
EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*), *AB* 2016/29, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

Barkhuysen & Van Emmerik 2019
T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Zorgplichten volgens de Hoge Raad en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: van Lindenbaum/Cohen via Kelderluik en Öneryildiz naar Urgenda?', *THEMIS* 2019, afl. 1.

Baurichter 2021a
R. Baurichter, 'Frankrijk legt bom onder regels voor duurzamere financiële markten', *Het Financieele Dagblad* 24 november 2021.

Baurichter 2021b
R. Baurichter, 'Ook toezichthouders nemen nu claims over groene beleggingen onder de loep', *Het Financieele Dagblad* 28 augustus 2021.

BBC News 2019
'Exxon accused of misleading investors on climate change', *BBC News* 22 oktober 2019, bbc.com/news/business-50132400.

Bell 2011
D. Bell, 'Does anthropogenic climate change violate human rights?' *Critical Review of International Social and Political Philosophy* (14) 2011, afl. 2.

Bemelmans & Hofstee 2021
J. Bemelmans & E.J. Hofstee, 'Oplichting en aanverwant strafbaar bedrog in Nederland anno 2021', in: *Preadviezen van de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland 2020-2021*, Den Haag: Boom juridisch 2021.
Benjamin & Seck 2024
L. Benjamin & S. Seck, 'Causation', in: M. Wewerinke-Singh & S. Mead (red.), *Climate Litigation Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press 2024 (ten tijde van het afronden van dit onderzoek nog niet openbaar gepubliceerd).

Van den Beukel 2021
J. van den Beukel, 'Een ongemakkelijk vonnis', *Energeia* 28 mei 2021, energeia.nl/columns/column/40092915/een-ongemakkelijk-vonnis.
Van den Beukel & Couwenbergh 2023
J. van den Beukel & P. Couwenbergh, 'Wie gaat de rekening betalen van de klimaatschade?', *Het Financieele Dagblad* 27 september 2023.
Beunderman 2021
M. Beunderman, 'Doet Deutsche aan duurzaam beleggen, of greenwashing?', *NRC Handelsblad* 26 augustus 2021.
Biber 2009
E. Biber, 'Climate change, causation and delayed harm', *Hofstra Law Review* (37) 2009.
Van der Biesen 2011
P. van den Biesen, 'Will civil society take climate changers to court? A perspective from Dutch law', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.
Biesmans 2021
Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*), *JOR* 2021, afl. 9, m.nt. S.J.M. Biesmans.
Bilotta 2019.
A. Bilotta, 'Should the Rome Statute Include the Crime of Ecocide?', *E-International Relations* 28 augustus 2019, e-ir.info/2019/08/28/should-the-rome-statute-include-the-crime-of-ecocide.
Bisschop & Janssen 2016
L.C.J. Bisschop & J. Janssen, 'Ecocide en milieu(on)veiligheid. Miskenning of Erkenning?' *Orde van de Dag* december 2016.
Bleeker 2018a
T.R. Bleeker, 'Aansprakelijkheid voor klimaatschade: een driekoppige draak', *NTBR* 2018/2.
Bleeker 2018b
T.R. Bleeker, 'Nederlands klimaatbeleid in strijd met het EVRM', *NTBR* 2018/39.
Bleeker 2020
T.R Bleeker, 'Nieuwe normen voor moderne risico's', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Bleeker 2020b
T.R. Bleeker, 'HR Urgenda: klimaatverandering en het klimaatbevel nader bekeken', *NTBR* 2020/6.
Bleeker 2021a
T.R. Bleeker, 'Over klimaatverplichtingen en beleidsvrijheid in coronatijd: Greenpeace tegen Nederland', *MenR* 2012, afl. 2.
Bleeker 2021b
T.R. Bleeker, *Milieuaansprakelijkheid van leidinggevenden: Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevenden voor milieuovertredingen in bedrijfscontext* (diss. Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2021.
Bleeker 2024
T.R. Bleeker, 'De EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive: II. Over de deugdzaamheid van de CSDDD en het duurzaamheidsdebat', *Themis* 2024, afl. 4.
Bloos & Mattheijer 2023
M.J. Bloos & F. Mattheijer, 'Vervolging nieuwe ESG-wetgeving, nog even geduld graag', *TBS&H* 2023, afl. 5.
Bloos, Mattheijer & Wildeboer 2024
M.J. Bloos, F. Mattheijer & L.J. Wildeboer, 'Zorgplichten, ei van Columbus of zorgenkindje?', *TBS&H* 2024, afl. 2.

BNR 2023
'Advocaat Bénédicte Ficq over rechtszaken tegen grote uitstoters', *BNR* 17 november 2023, bnr.nl/podcast/thebigfive/10531797/advocaat-benedicte-ficq-over-rechtszaken-tegen-grote-uitstoters.
Bonta 2022
'Attorney General Bonta Announces Investigation into Fossil Fuel and Petrochemical Industries for Role in Causing Global Plastics Pollution Crisis', *Rob Bonta Attorney General* 28 april 2022, oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-bonta-announces-investigation-fossil-fuel-and-petrochemical.
Bonta 2024
'Attorney General Bonta Files Amended Complaint in Lawsuit Against Five of the Largest Fossil Fuel Companies', *Rob Bonta Attorney General* 10 juni 2024, oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-bonta-files-amended-complaint-lawsuit-against-five-largest.
Boot 2020
P. Boot, 'De invloed van de Coronacrisis op de Nederlandse broeikasgasemissies in 2020', *PBL* 24 april 2020, pbl.nl/publicaties/de-invloed-van-de-coronacrisis-op-nederlandse-broeikasgasemissies-in-2020.
Borgers 2008
M.J. Borgers, 'Legaliteit en rechtsvinding in het materiële strafrecht', in: A.A. Franken, M. de Langen & M. Moerings (red.), *Constante waarden: Liber amoricum Constantijn Kelk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.
Boyle 2020
A. Boyle, 'Climate Change, Sustainable Development and Human Rights', in: M. Kaltenborn, M. Krajewski & M. Kuhn (red.), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Cham: Springer Cham 2019.

Boyle & Singh Ghaleigh 2016
A. Boyle & N. Singh Ghaleigh, 'Climate Change and International Law beyond the UN-FCCC', in: K.R. Gray, R. Tarasofsky & C. Carlarne (red.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press 2016.

Braam, Bottse & Lamp 2022
I.M. Braam, K.T. Bottse & R.M.I Lamp, 'De compliancemonitor als transactievoorwaarde: heeft de Nederlandse wetgever geleerd van de ervaringen in de Verenigde Staten?', *TBS&H* 2022, afl. 1.

Braams, Van Rijn & Scheltema 2010
W. Braams, A. van Rijn & M. Scheltema, 'Het recht van het klimaat: klimaatverandering vanuit een juridisch perspectief', in: W. Braams, A. van Rijn & M. Scheltema (red.), *Klimaat en Recht* (Serie Recht en praktijk staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2010.

Brans & Winterink 2020
E. Brans & K. Winterink, 'Aansprakelijkheid van particuliere ondernemingen voor schade door klimaatverandering: Wat zijn de trends en welke ontwikkelingen doen zich naar verwachting voor?', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Brems 1996
E. Brems, 'The Margin of Appreciation Doctrine in the Case-law of the ECHR', *Zeitschrift Fur Auslandisches Offentliches Recht Und Volkerrecht* (56) 1996.

Bresson 2023a
M. Bresson, 'OM eist € 25 mln van Sabic voor dodelijke nalatigheid', *Het Financieele Dagblad* 6 november 2023.

Bresson 2023b
M. Bresson, 'Reclame is het nieuwe front voor klimaatactivisten', *Het Financieele Dagblad* 8 november 2023.

Brink-Van der Meer & De Graaff 2023
J.E. Brink-van der Meer & B.C. de Graaf, 'ESG en corporate governance: chefsache?', *TvJ* 2023, afl. 5-6.

Van den Broek 2023
J.H.G. van den Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Broome 2012
J. Broome, *Climate Matters: Ethics in a Warming World*, New York: Norton & Company 2012.

Brouwer & Van Werven 2023
B. Brouwer & B.M. van Werven, 'Een verbod op fossiele reclame: bittere noodzaak of ongeoorloofde overheidsbemoeienis? Een toetsing van (de)centrale regulering van fossiele reclame aan artikel 10 EVRM', *Mediaforum* 2023, afl. 4.

Bruins 2024
R. Bruins, 'AFM over toezicht op CSRD: Nog niet met de stok handhaven', *Accountant* 11 juli 2024, accountant.nl/achtergrond/2024/7/afm-over-toezicht-op-csrd-nog-niet-met-de-stok-handhaven.

Brunnée e.a. 2012
J. Brunnée, S. Goldberg, R. Lord & L. Rajamani, 'Overview of legal issues relevant to climate change', in: R. Lord, S. Goldberg, L. Rajamani & J. Brunnée (red.), *Climate Change Liability: Transnational Law and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press 2012.

Buisman 2020
S.S. Buisman, 'Criteria voor strafbaarstelling: De integratie tussen theorie en wetgevingsbeleid', *BSb* 2020, afl. 1

Buisman 2021
S.S. Buisman, 'Tata Steel, maatschappelijk verantwoord ondernemen en het strafrecht', *TBS&H* 2021, afl. 4.

Buisman 2022
S.S. Buisman, 'Hybride normstelling in het strafrecht', *TBS&H* 2022, afl. 1.

Buiting & Huygen 1990
Th.J.B. Buiting & A.E.H. Huygen, 'Milieustrafrecht: een ondoordachte chaos', in: P.J.J. van Buuren, G. Betlem & T. IJlstra (red.), *Milieurecht in stelling: Utrechtse opstellen over actuele thema's in het milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

Bureau van de Aanklager van het Internationaal Strafhof 2016
'Policy paper on case selection and prioritization', *Bureau van de Aanklager van het Internationaal Strafhof* 15 september 2016.

Buruma 2007
HR 13 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV8535, *NJ* 2007, 48, m.nt. Y. Buruma.

Busink 2020
L. Busink, 'Tien jaar na de BP-olieramp is het nu echt tijd voor ecocidewetgeving', *De Volkskrant* 20 april 2020.

Buurman 2019
M. Buurman, 'Ter bescherming rechtsstaat moet Urgenda-arrest worden vernietigd', *Het Financieele Dagblad* 19 december 2019.

Byrne 2010
M. Byrne, 'Climate Crime: Can Responsibility for Climate Change Damage be Criminalised?', *Carbon & Climate Law Review* (4) 2010, afl. 3.

Caney 2010
S. Caney, 'Climate change, human rights and moral tresholds', in: S. Humphreys (red.), *Human rights and climate change*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

Carbon Disclosure Project 2017
P. Griffin, 'The Carbon Majors Database: CDP Carbon Majors Database', *Carbon Disclosure Project* juli 2017, cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/002/327/original/Carbon-Majors-Report-2017.pdf.

Carrington 2019
D. Carrington, 'Why the Guardian is changing the language it uses about the environment', *The Guardian* 17 mei 2019.

Case 2011
L. Case, 'Climate Change: A New Real of Tort Litigation, and How to Recover When the Litigation Heads Up', *Santa Clara Law Review* 2011 (51) 2011, afl. 1.

Cats & Schiffers 2022
Cats & M. Schiffers, 'Brussel geeft zowel gas als kernenergie toch groen keurmerk', *Het Financieele Dagblad* 3 februari 2022.
CBS 2019
'Hogere sterfte tijdens recente hittegolf', *CBS* 9 augustus 2019, cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/32/hogere-sterfte-tijdens-recente-hittegolf.
CCV 2022
'ToeZine: Wat komt er kijken bij succesvol toezicht op CO2-uitstoot?', *CCV* 19 juli 2022, hetccv.nl/toezine-wat-komt-er-kijken-bij-succesvol-toezicht-op-co2-uitstoot.
De Cendra de Larragán 2011
J. De Cendra de Larragán, 'Liability of Member States and the EU in view of the international climate change framework: between solidarity and responsibility', in M. Faure & M. Peeters (red.), *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.
Claessen 2019
J. Claessen, 'Theories of Punishment', in: J. Keller & D. Roef (red.), *Comparative Concepts of Criminal Law*, Cambridge: Intersentia 2019.
Cleiren 2008
C.P.M. Cleiren, 'Het legaliteitsbeginsel', in: T.A. de Roos & M.A.H. van der Woude (red.), *Jurisprudentie Strafrecht Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008.
Cleiren, Ten Voorde & Van Waas 2019
C.P.M. Cleiren, J.M. ten Voorde & W. van Waas, 'Strafbaarstelling van sexchatting en sextortion onder de loep: de meerwaarde van een empirisch perspectief', *Sb* 2019, afl. 2.
ClientEarth 2023
'ClientEarth files climate risk lawsuit against Shell's Board with support from institutional investors', *ClientEarth* 9 februari 2023, clientearth.org/latest/press-office/press/clientearth-files-climate-risk-lawsuit-against-shell-s-board-with-support-from-institutional-investors.
Cnossen 2024a
J.P. Cnossen, 'Artikel 225 Sr', in: *T&C Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt op 1 juli 2024).
Cnossen 2024b
J.P. Cnossen, *Wisselwerking tussen commuun en bijzonder materieel strafrecht: een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit* (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024.
Coalitieakkoord 2021
Coalitieakkoord tussen de fracties van VVD, D66, CDA en ChristenUnie van 21 december 2021.
Coleman 2016
B. Coleman, 'Is Corporate Criminal Liability Really Necessary', *SMU Law Review* (29) 1975, afl. 4.
Commission on Human Rights of the Philippines 2022
'National Inquiry on Climate Change Report', *Commission on Human Rights of the Philippines* 2022, escr-net.org/sites/default/files/caselaw/nicc_report.pdf.

Conradie 2017
E.M. Conradie, 'Why, Exactly, Is Climate Change a Wicked Problem?', *Philosophia Reformata* (85) 2020, afl. 2.

Cooper 2015
R. Cooper, 'Why climate change is the public policy problem from hell: The news never stops getting worse – but no one is doing anything about it', *The Week* 2015, theweek.com/articles/546128/why-climate-change-public-policy-problem-from-hell.

Corstens 1994
HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616 (*Volkel*), *NJ* 1994, 598, m.nt. G.J.M. Corstens.

Corstens & Kuiper 2021
G.J.M. Corstens & R. Kuiper, *De rechter grijpt de macht en andere misvattingen over de democratische rechtsstaat*, Amsterdam: Prometheus 2021.

Couwenbergh 2023
P. Couwenbergh, 'Klimaatschade! Wie betaalt de rekening', *Het Financieele Dagblad* 26 september 2023.

Cox 2011
R.H.J. Cox, *Revolutie met recht*, Maastricht: Stichting Planet Prosperity Foundation 2011.

Cox & Reij 2022
R.H.J. Cox & M. Reij, *Defending the Danger Line: A manual for climate litigators: Using the law as climate action tool to achieve the Paris temperature goal,* maart 2022, en.milieudefensie.nl/news/defending_the_danger_line.pdf.

Craig 2010
R.K. Craig, 'Stationarity is Dead – Long Live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law', *Harvard Environmental Law Review* (34) 2010, afl. 1.

Crijns 2012
J.H. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium: Levend leidmotief of archaïsch desideratum', *AA* 2012, archiefcode AA20120011.

Crijns 2014
J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie: Bestraffing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *RMThemis* 2014, afl. 6.

Crijns 2019
J.H. Crijns, 'Vervolging en berechting', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P Luchtman en W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Crince le Roy & Wijling 2018
R.R. Crince le Roy & R.S. Wijling, 'Recht op strafvervolging van de overheid?'*Gst* 2018/45.

Crook, Short & South 2018
M. Crook, D. Short & N. South, 'Ecocide, genocide, capitalism and colonialism: Consequences for indigenous peoples and global ecosystems environments', *Theoretical Criminology* (22) 2018, afl. 3.

Cullinan 2011
C. Cullinan, *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*, White River Junction: Chelsea Green Publishing 2011.

Deltaprogramma 2017
'Deltaprogramma Verslag en bevindingen Signaalgroep DP2018', *Deltaprogramma* juli 2017, deltaprogramma.nl/binaries/deltacommissaris/documenten/publicaties/2017/09/19/dp2018-b-bevindingen-signaalgroep-inclusief-factsheets-met-bronvermelding/DP2018+B+Bevindingen+Signaalgroep.pdf.

Dembicki 2024
G. Dembicki, 'Revealed: Shell oil non-profit donated to anti-climate groups behind Project 2025', *The Guardian* 15 augustus 2024.

Dembour 2010
M.B. Dembour, 'What are Human Rights? Four Schools of Thought', *Human Rights Quarterly* (32) 2010, afl. 1.

Dieperink 2022
M.A.M. Dieperink, *Zonder visie geen transitie: Het recht als accelerator van de klimaat- en energietransitie* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2022.

Van Dijk 2008
A.A. van Dijk, *Strafrechtelijke aansprakelijkheid heroverwogen: Over opzet, schuld, schulduitsluitingsgronden en straf* (diss. Groningen), Apeldoorn: Maklu-Uitgevers 2008.

Dijkstra 2019
E. Dijkstra, 'Het versmade strafrecht: Een breder perspectief op het toevoegen van geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie aan de AWGB', *NJB* 2019, afl. 17.

Djeffal 2015
C. Djeffal, *Static and Evolutive Treaty Interpretation: A Functional Reconstruction*, Cambridge: Cambridge University Press 2015.

Doorenbos 2021a
D.R. Doorenbos, 'Een strafrechtelijk vangnet in de Omgevingswet', *NJB* 2021, afl. 13.

Doorenbos 2021b
D.R. Doorenbos, 'Modieuze milieudelicten: Strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplicht- en vangnetbepalingen in de omgevingswetgeving', *MenR* 2021/106.

Doorenbos 2022
D.R. Doorenbos, 'Strafrechtelijke sanctionering van niet-duurzaam handelen', in: *Duurzaam ondernemingsrecht. Voordrachten en discussieverslag van het gelijknamige congres van het Van de Heijden Instituut op 8 en 9 april 2022* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer.

Von Doussa, Corkery & Chartres 2007
H.J. Von Doussa, A. Corkery & R. Chartres, 'Human Rights and Climate Change', *Australian International Law Journal* (12) 2007.

Drumbl 2000
M.A. Drumbl, 'International Human Rights, International Humanitarian Law, And Environmental Security: Can The International Criminal Court Bridge The Gaps?', *ILSA Journal* (6) 2000, afl. 2.

Duijkersloot 2016
A.P.W. Duijkersloot, 'Bestraffing van de overheid: stand van zaken sinds 2010', *TvS&O* 2016, afl. 2/3.

Dunlap 2018
A. Dunlap, 'The solution is now the problem: wind energy, colonization and the genocide-ecocide nexus' in the Isthmus of Tehuantepec, Oaxaca', *The International Journal of Human Rights* (22) 2018, afl. 4.

Durrant 2007
N. Durrant, 'Tortious Liability for Greenhouse Gas Emissions? Climate Change, Causation and Public Policy Considerations', *Queensland University of Technology Law and Justice Journal* (7) 2007, afl. 2.

Earl 2013
H. Earl, 'Prosecuting genocide before the Genocide Convention: Raphael Lemkin and the Nuremberg Trials, 1945–1949', *Journal of Genocide Research* (15) 2013, afl. 3.

EC 2009
'Reference Document on Best Available Techniques for Energy Efficiency', *EC* februari 2009, eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2019-11/ENE_Adopted_02-2009.pdf.

EC 2021
'Screening of websites for greenwashing: half of green claims lack evidence', *EC* 28 januari 2021, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269.

EC 2024a
'Zalando commits to provide clearer information for consumer following EU action', *EC* 22 februari 2024, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_948.

EC 2024b
'Directive on Corporate Sustainability Due Diligence: Frequently asked questions', *EC* 25 juli 2024, commission.europa.eu/document/download/7a3e9980-5fda-4760-8f25-bc5571806033_en?filename=240719_CSDD_FAQ_final.pdf.

Ecocide Law 2024
'Ecocide / serious environmental crimes in national jurisdictions', *Ecocide Law* 2024, ecocidelaw.com/existing-ecocide-laws.

Van Eechoud & Plas 2024
O.T. van Eechoud & L. Plas, 'De mogelijke rol van het strafrecht in IMVO-context: kunnen Nederlandse ondernemingen gedwongen worden om maatschappelijk verantwoord te ondernemen?' *TvOB* 2024, afl. 4.

Van Eggen 2021
B.V.G. van Eggen, 'Het bestanddeel wederrechtelijk in artikel 173a Sr', *DD* 2021/28.

Eichler 2020
L.J. Eichler, 'Ecocide is Genocide: Decolonizing the Definition of Genocide', *Genocide Studies and Prevention* (14) 2020, afl. 2.

Eicke 2021
T. Eicke, *Human Rights and Climate Change: What role for the European Court of Human Rights* (Inaugural Human Rights Lecture), 2 maart 2021, rm.coe.int/human-rights-and-climate-change-judge-eicke-speech/1680a195d4.

Ekwurzel e.a. 2017
B. Ekwurzel, J. Boneham, M.W. Dalton, R. Heede. R.J. Mera, M.R. Allen & P.C. Frumhoff, 'The rise in global atmospheric Co2, surface temperature, and sea level from emissions traced to major carbon producers' *Climate Change* (144) 2017.

Elfar 2022
A. Elfar, 'Landmark Climate Change Lawsuit Moves Forward as German Judges Arrive in Peru', *Columbia Climate School* 4 augustus 2022, news.climate.columbia.edu/2022/08/04/landmark-climate-change-lawsuit-moves-forward-as-german-judges-arrive-in-peru.

Emmelkamp & Verschaeren 2023
D. Emmelkamp & N.G.H. Verschaeren, 'Bestuurlijke toezichthouders', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie: Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Engelhard 2023
E. Engelhard, 'Naast woorden meer daden: Naar een due diligence-klimaatplicht voor ondernemingen?', *NJB* 2023, afl. 18.

EOM 2023
'Bulgaria: EPPO probes into multi-million euro fraud regarding greenhouse gas emissions', *EOM* 27 februari 2023, eppo.europa.eu/en/media/news/bulgaria-eppo-probes-multi-million-euro-fraud-regarding-greenhouse-gas-emissions.

EPA 2024
'Climate Change Indicators: Greenhouse Gases' EPA 2024, epa.gov/climate-indicators/greenhouse-gases#:~:text=Because%20many%20of%20the%20major,both%20present%20and%20future%20generations.

Eriksson 2013
M. Eriksson, 'The Prevention of Human Trafficking – Regulating Domestic Criminal Legislation through the European Convention on Human Rights', *Nordic Journal of International Law* (82) 2013, afl. 3.

Essens 2019
O.F. Essens, *Operationalising Effective Public Enforcement of Environmental Law in the European Union: with a focus on England, Germany and the Netherlands* (diss. Utrecht), 2019, dspace.library.uu.nl/handle/1874/386698.

Esser 2017
L.B. Esser, 'Het schadebeginsel 2.0', *Sb* 2017, afl. 6.

Van Ettekhoven e.a. 2013
B.J. van Ettekoven, J.E.M. Polak, B.P.M. van Ravels, A.A. van Rossum, B.J. Schueler, M.K.G. Tjepkema, C. Waling & R.J.G.M. Widdershoven, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2013: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2013/32.

Faber 2022
M.J. Faber, 'De klimaatzorgplicht: aanknopingspunten bij het opstellen van een klimaatplan', *Bb* 2022/29.

Falk 1973
R.A. Falk, 'Environmental Warfare and Ecocide Facts, Apraisal and Proposals', *Bulletin of Peace Proposals* (4) 1973, afl. 1.

Farrall 2012
S. Farrall, 'Where Might We Be Headed? Some of the Possible Consequences of Climate Change for the Criminological Research Agenda', in: S. Farrall, T. Ahmed & D. French (red.), *Criminological and Legal Consequences of Climate Change*, Oxford: Hart Publishing 2012.

Faure 1990
M.G. Faure, 'Milieubescherming door aansprakelijkheidsrecht of regulering?', *AA* 1990, archiefcode AA19900759.

Faure 1991
M.G. Faure, 'De gevolgen van de 'administratieve afhankelijkheid' van het milieustrafrecht: een inventarisatie van knelpunten, in: M.G. Faure. J.C. Oudijk & D. Schaffmeister (red.), *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

Faure 2012
M.G. Faure, 'Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?', *William & Mary Environmental Law and Policy Review* (36) 2012, afl. 2.

Faure 2021
M.G. Faure, 'De strafrechtelijke bescherming van duurzaamheid: vergezichten en uitdagingen', *DD* 2021/50.

Faure, Oudijk & Schaffmeister 1991
M.G. Faure. J.C. Oudijk & D. Schaffmeister, 'Inleiding. Milieustrafrecht: de knelpunten in vogelvlucht', in: M.G. Faure. J.C. Oudijk & D. Schaffmeister (red.), *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

Faure & Partain 2019
M.G. Faure & R.A. Partain, 'Environmental Crime', in: M.G. Faure and R.A. Partain (red.), *Environmental Law and Economics: Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Faure & Visser 1999
M.G. Faure & M.J.C. Visser, *De strafrechtelijke bescherming van het leefmilieu in België, Duitsland en Nederland*, Antwerpen: Intersentia 1999.

Faure & Visser 2007
M.G. Faure & M.J.C. Visser, 'Ideaaltypisch milieustrafrecht: Opbouw, inhoud en structuur van noodzakelijke delicten', in: M.J.C. Visser & A. de Lange (red.), *Milieustrafrecht: Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2007.

Faure & Visser 2013
M.G. Faure & M.J.C. Visser, 'Handhaving van milieustrafrecht in Nederland: een rechtseconomische en empirische analyse', in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans & J.W. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig Strafrecht: liber amoricum Theo de Roos,* Deventer: Kluwer 2013.

FATF 2021
'Money Laundering from Environmental Crime', *FATF* juli 2021, fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf.

Feinberg 1965
J. Feinberg, *The Expressive Function of Punishment*, 1965, opgenomen in: M. Tonry (red.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*, Oxford: Oxford University Press 2011.

Feinberg 1984
J. Feinberg, *Harm to Others: The Moral Limits of Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 1984.

Ficq 2023
B. Ficq, 'Wordt het niet eens tijd dat er aangifte van oplichting wordt gedaan bij het OM? ', *LinkedIn* 2023, linkedin.com/posts/b%C3%A9n%C3%A9dicte-ficq_europese-klacht-tegen-meer-dan-20-luchtvaartmaatschappijen-activity-7077570024843964416-0Kc-.

The Financial Times 2009
'Responses to Copenhagen', *The Financial Times* 18 december 2009.

Het Financieele Dagblad 2020
'Kapitaalinstroom bij duurzame fondsen naar recordhoogte', *Het Financieele Dagblad* 6 februari 2020.

Firkins 2023
G. Firkins, 'Rethinking Causation in English Criminal Law', *The Journal of Criminal Law* (87) 2023, afl. 1.

Fitzgibbon & Mensah 2012
J. FitzGibbon & K.O. Mensah, 'Climate Change as a Wicked Problem: An Evaluation of the Institutional Context for Rural Water Management in Ghana', *SAGE Open* (2) 2012, afl. 2.

Fleurke & Smeehuijzen 2018
F.M. Fleurke & J.L. Smeehuijzen, 'Milieudefensie versus Shell; een verkenning', *NJB* 2018, afl. 30.

Floris 2024
E.L. Floris, 'Een nationale strafbaarstelling van ecocide: een vreemde eend in de strafrechtelijke bijt?', *TBS&H* 2014, afl. 1.

Fossielvrij 2023
'Greenwashing-rechtszaak tegen KLM mag doorgaan', *Fossielvrij* 7 juni 2023, gofossilfree.org/nl/press-release/greenwashing-rechtszaak-tegen-klm-mag-doorgaan.

Franca 2015
A. Franca, 'Climate change and interdependent human rights to food, water and health', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.

Franken 2006
A.A. Franken, 'Casuïstiek en legaliteit in het materieel strafrecht', *DD* 2006/67.

Franken & Oosterloo 2020
A.Ch.H. Franken & F.H. Oosterloo, 'Het Urgenda-arrest: een bevel aan de Staat tot 25% reductie CO2-uitstoot', *Bb* 2020/19.

Fransen & Tielbeke 2020
T. Fransen & J. Tielbeke, 'Wéér die eenzame ijsbeer', *De Groene Amsterdammer* 2020, afl. 43.
Freestone 2016
D. Freestone, 'The United Nations Framework Convention on Climate Change – The Basis for the Climate Change Regime', in: K.R. Gray, R. Tarasofsky & C. Carlarne (red.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press 2016.
Franta 2023
B. Franta, 'Corporate greenwashing: The lawyers are coming', *ECGI blog* 9 maart 2023, ecgi.global/publications/blog/corporate-greenwashing-the-lawyers-are-coming.

De Galan & Pijl 2022
R.M. de Galan & A.C.W. Pijl, 'Het civiel effect van de Taxonomie- en Transparantieverordening', *TvOB* 2022-1.
Gallant 2008
K.S. Gallant, *The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.
Gallmetzer 2017
R. Gallmetzer, 'It's Time To Start Prosecuting Climate Criminals', *Ecosystem Marketplace* 7 juli 2017, ecosystemmarketplace.com/articles/its-tim.
Garcia Ruiz, South & Brisman 2020
A. García Ruiz, N. South & A. Brisman, 'Eco-Crimes and Ecocide at Sea: Toward a New Blue Criminology', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* (66) 2020, afl. 4.
Gardiner 2010
S.M. Gardiner, 'A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics, and the Problem of Corruption', in: S.M. Gardiner, S. Caney D. Jamieson en H. Shue (red.), *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford: Oxford University Press 2010.
Gardiner 2011
S.M. Gardiner, *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford: Oxford University Press 2011.
Gardiner 2016
S.M. Gardiner, 'Betraying the Future', in: S.M. Gardiner & D.A. Weisbach (red.), *Debating Climate Ethics*, Oxford: Oxford University Press 2016.
Gardiner & Weisbach 2016
S.M. Gardiner & D.A. Weisbach, *Debating Climate Ethics*, Oxford: Oxford University Press 2016.
Ganguly, Setzer & Heyvaert 2018
G. Ganguly, J. Setzer & V. Heyvaert, 'If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change', *Oxford Journal of Legal Studies* (38) 2018, afl. 4.
Gauger e.a. 2013
A. Gauger, M. Pouye Rabatel-Fernel, L. Kulbicki, D. Short & P. Higgins, 'The Ecocide Project: Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace', *Human Rights*

Consortium School of Advanced Study University of London juni 2013, sas-space.sas.ac.uk/4830/1/Ecocide_research_report_19_July_13.pdf.

Geelhoed 2008
W. Geelhoed, 'Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie', *Sb* 2008/71.

Geelhoed 2013
W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie: Een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaniseerde rechtsorde* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Geerdink & Scheltema 2010
H. Geerdink & M. Scheltema, 'Klimaatverandering en (schade door) water, in: W. Braams, A. van Rijn & M. Scheltema (red.), *Klimaat en Recht* (Serie Recht en praktijk staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2010.

Van Geest 2024
L. van Geest, 'Hardlopers zijn doodlopers bij veranderen', *Het Financieele Dagblad* 20 december 2024.

Van Gelder & Ryngaert 2017
E.M. van Gelder & C.M.J. Ryngaert, 'Vervolging van ondernemingen voor schendingen van de mensenrechten: mogelijkheden naar Nederlands strafrecht', *TBS&H* 2017, afl. 3.

Gerards 2006
J.H. Gerards, 'Rechtsvinding door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', in: T. Barkhuysen, M. Kuijer & R.A. Lawson (red.), *55 jaar EVRM* (speciaal nummer NTM-NJCMBull), Leiden 2006.

Gerards 2019
J.H. Gerards, *General Pricniples of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Gerhart 2009
M. Gerhart, 'Climate Change and the Endangered Species Act: The Difficulty of Proving Causation', *Ecology Law Quarterly* (36) 2009, afl. 1.

Gershman 2014
J. Gershman, 'DA Drops Charges Against Climate Change Protesters for Sake of Planet', *The Wall Street Journal* 10 september 2014.

Van Gestel 2024
M. van Gestel, 'Slachtoffers van klimaatverandering beschuldigen TotalEnergies van doodslag bij Franse rechter', *Trouw* 21 mei 2024.

Geyer 2011
R. Geyer, 'It's unavoidable: we must ban fossil fuels to save our planet. Here's how we do it', *The Guardian* 9 maart 2011.

Ghaleigh 2016
N.S Ghaleigh, 'Science and Climate Change Law – The Role of the IPCC in International Decision-Making', in: K.R. Gray, R. Tarasofsky & C. Carlarne, *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford: Oxford University Press 2016.

Gijsbers & Wilbrink 2024
J.A.M Gijsbers & A.E. Wilbrink, 'CSRD en CSDDD: de (mogelijke) gevolgen voor civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders', *Compliance, Ethics & Sustainability* 2024, nr. 3.

Gijselaar 2021
E.C. Gijselaar, *Positieve verplichtingen en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2021.

Gijselaar 2024
E.C. Gijselaar, 'Implementatie van positieve verplichtingen uit het EVRM door de civiele en strafrechter: zo makkelijk nog niet', *NJB* 2024, afl. 16.

Gijselaar & Kuiper 2024
E.C. Gijselaar & B.A. Kuiper, 'KlimaSeniorinnen: eenzijdige dialoog in de meergelaagde rechtsorde', *O&A* 2024/62.

Gilissen 2013
H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer: Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2013.

Gilissen, Van Doorn-Hoekveld & Lavrijsen 2020
H.K. Gilissen, W. van Doorn-Hoekveld & T. Lavrijsen, 'Het Nederlandse overstromingsrisicobeheer van de toekomst: méér (dan) dijken bouwen?', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Goeschl & Jürgens 2014
T. Goeschl & O. Jürgens, 'Criminalizing environmental offences: when the prosecutor's helping hand hurts', *European Journal of Law and Economics* (37) 2014, afl. 2.

Gouritin 2011
A. Gouritin, 'Potential liability of European States under the ECHR for failure to take appropriate measures with a view to adaptation to climate change', in: M. Faure & M. Peeters, *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.

De Graaf & Marseille 2020
HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), *AA* 2020, archiefcode 20200955, m.nt. K.J. de Graaf & A.T. Marseille.

Gray 1996
M.A. Gray, 'The International Crime of Ecocide', *California Western International Law Review* (26) 1996, afl. 2.

Greene 2019
A. Greene, 'The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative', *Fordham Environmental Law Review* (30) 2019, afl. 3.

Greenfield 2023
P. Greenfield, 'Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows', *The Guardian* 18 januari 2023.

Greenpeace 2021
'Words vs actions: the truth behind fossil fuel advertising', *Greenpeace* 2021, greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2021/10/3b500e9b-words-vs-actions-the-truth-behind-fossil-fuel-advertising.pdf.

Greenpeace European Unit 2023
'Greenpeace files lawsuit against the European Commission to end gas and nuclear greenwashing', *Greenpeace European Unit* 18 april 2023, greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46630/greenpeace-files-lawsuit-against-the-european-commission-to-end-gas-and-nuclear-greenwashing.

Gritter 2019
E. Gritter, 'De Wet op de economische delicten', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland,* Den Haag: Boom juridisch 2019.

Groenhuijsen 1982
M.S. Groenhuijsen, 'Legaliteit als probleem', *NJB* 1982, afl. 10.

Groenhuijsen 1987
M.S. Groenhuijsen, *Straf en wet: Beschouwingen over de betekenis van het legaliteitsbeginsel in het hedendaags strafrecht, tegen de achtergrond van actuele legitimatieproblemen* (oratie Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1987.

GroenLinks 2021
'Verkiezingsprogramma 2021', *GroenLinks* 2021, groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2021-03/GroenLinks_Verkiezingsprogramma%202021.pdf.

GroenLinks 2024
'Waarom we ecocide strafbaar moeten maken', *GroenLinks* 2024, groenlinks.nl/klimaat/waarom-we-ecocide-strafbaar-moeten-maken.

Gromilova 2014
M. Gromilova, 'Revisiting Planned Relocation as a Climate Change Adaptation Strategy: The Added Value of a Human Rights-Based Approach', *Utrecht Law Review* (10) 2014, afl. 1.

Grover 2020
S.C. Grover, *Judicial Activism and the Democratic Rule of Law: Selected Case Studies*, Cham: Springer Cham 2020.

Haenen 2014
I. Haenen, *Force & Marriage: The criminalization of forced marriage in Dutch, English and international criminal law* (diss. Tilburg), Cambridge: Intersentia 2014.

Hall 2016
M. Hall, 'Criminal law and climate change', in: M. Faure (red.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016.

Hall & Weiss 2012
M.J. Hall & D.C. Weiss, 'Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law', *Yale Journal of International Law* (37) 2012.

Hamster 2022
J.E.S. Hamster, 'Vijftig tinten groen – de vele civiele kleuren van greenwashing', *NTBR* 2022/49.

Harcourt 1999
B.E. Harcourt, 'The Collapse of the Harm Principle', *Journal of Criminal Law and Criminology* (90), 1999.

Hartmann & Jansen 2021
A.R. Hartmann & O.J.D.M.L. Jansen, 'Op de kast en weer terug, maar niet in de la: Raad van State en kabinet over de keuze tussen twee bestraffende stelsels in het publiekrechtelijke sanctierecht', *TBS&H* 2021, afl. 1.
Harvard Law Review 2022
'Local Prosecution in the Era of Climate Change', *Harvard Law Review* 2022/135.
Harvey 2024
F. Harvey, 'Massive disinformation campaign' is slowing global transition to green energy', *The Guardian* 8 augustus 2024.
Hausfather & Peters 2020
Z. Hausfather & G.P. Peters, 'Emissions – the business as usual story is misleading', *Nature* 29 januari 2020, nature.com/articles/d41586-020-00177-3.
Heemskerk & Cox 2023
P. Heemskerk & R.H.J. Cox, 'Bancaire klimaataansprakelijkheid onder invloed van duurzaamheidswetgeving', *MvO* 2023, afl. 3.
Heijkants & Mesters 2021
B. Heijkants & B. Mesters, 'Urgenda stapt opnieuw naar rechter als kabinet klimaatdoelen niet aanscherpt', *De Volkskrant* 7 mei 2021.
Heijne 2020
B. Heijne, 'Het moderne complotdenken kan niet bestreden worden met voorlichting en bewustwording', *NRC Handelsblad* 22 mei 2020.
Hellegers 2020
D.P.C.M. Hellegers, 'Auto's en sjoemelsoftware: enkele bespiegelingen over de rechtspositie van consumenten bij consumentenkoop', *NTHR* 2020, afl. 1.
Hendriks 1998
Hof Den Haag 10 april 1998, ECLI:NL:GHSGR:1998:BP4966, *MenR* 1998/96, m.nt. L.E.M. Hendriks.
Hendriks 2010
L.E.M. Hendriks, *Milieustrafrecht*, Deventer: Kluwer 2010.
Hendriks 2019
L.E.M. Hendriks, 'Nog maar eens: de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de wegbeheerder', *VR* 2019/11.
Hensaw 2022
S. Hensaw, '_900,000 for French home owners whose house was built on polluted land: The family noticed a viscous liquid in the sub soil while gardening', *The Connexion* 22 december 2022.
Hertsgaard 2012
M. Hertsgaard, *Hot: Living through the next fifty years on earth*, Boston: Mariner Books 2012.
Hertsgaard 2021
M. Hertsgaard, 'The climate crisis is a crime that should be prosecuted', *The Guardian* 30 juni 2021.
Herzog 2015
M.M. Herzog, 'Coastal Climate Change Adaptation and International Human Rights', in: R.S. Abate (red.), *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Van den Heuvel 2023
J. van den Heuvel, 'OM-topman Rinus Otte wil scherpe keuzes: We nemen niet meer alles aan', *De Telegraaf* 30 december 2023.
Higgins 2010
P. Higgins, Er*adicating Ecocide: Laws and governance to prevent the destruction of our planet*, London: Shepheard-Walwyn Ltd 2010.
Higgins 2012
P. Higgins, 'Seeding Intrinsic Values: How a Law of Ecocide will Shift our Consciousness', *Cadmus* (1) 2012, afl. 5.
Higgins 2013
P. Higgins, 'Balancing the scales of justice and nature, *Entomologische Berichten* (73) 2013, afl. 4.
Higgins, Crook, Short & South 2018
M. Crook, D. Short & N. South, 'Ecocide, genocide, capitalism and colonialism: Consequences for indigenous peoples and global ecosystems environments', *Theoretical Criminology* (22) 2018, afl. 3.
Higgins, Short & South 2012
P. Higgins, D. Short & N. South, 'Protecting the planet after Rio – the need for a crime of ecocide', *Criminal Justice Matters* (90) 2012.
Hill & Martinez-Diaz 2020
A.C. Hill & L. Martinez-Diaz, *Building a Resilient Tomorrow: How to Prepare for the Coming Climate Disruption*, Oxford: Oxford University Press 2020.
Von Hirsch 2011
A. von Hirsch, 'Proportionate Sentences: A Desert Perspective', M. Tonry (red.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*, Oxford: Oxford University Press 2011.
Hoedeman & Winterman 2019
J. Hoedeman & P. Winterman, 'Kabinet negeert klimaatvonnis in nieuwe plannen', *Het Parool* 28 juni 2019.
Hoekendijk & Kommer 2011
G.P. Hoekendijk & M.M. Kommer, 'Strafdoelen en tenuitvoerlegging: perspectief op een nieuwe verenigingstheorie?', *Sancties* 2011, p. 212.
Holland e.a. 2016
S.P. Holland, E.T. Mansur, N.Z. Muller & A.J. Yates, 'Damages and Expected Deaths Due to Excess Nox Emissions from 20119 to 2015 Volkswagen Diesel Vehicles', *Environmental Science & Technology* (50) 2016, afl. 3.
Holthaus 2020
E. Holthaus, *De Toekomstige Aarde*, Amsterdam: HarperCollins Holland 2020 (*The Future Earth* 2020, vertaald door E. Disco).
Hoofdlijnenakkoord 2024-2028
Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB van 16 mei 2024.
De Horde 2023
C. de Horde, 'Hogere straf in de maak voor milieucriminaliteit', *Het Financieele Dagblad* 21 mei 2023.

Hornman 2010
M.J. Hornman, 'Concretisering van redelijke toerekening; invulling van de Drijfmestcriteria in de feitenrechtspraak', *DD* 2010/23.
Hornman 2016
M.J. Hornman, 'Feitelijk leidinggeven: Hoe een weinig vernieuwend arrest toch veel nieuws kan brengen; een kritische beschouwing', *TBS&H* 2016, afl. 3.
Hornman 2019
M.J. Hornman, 'De immuniteit van de feitelijk leidinggever na NJ 2018/134 (Stichtse Vecht): Een analyse in het licht van de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen', *TBS&H* 2019, afl. 1.
Hornman, Piekhaar & Rozemond 2019
M.J. Hornman, Y.R.S. Piekhaar & N. Rozemond, 'Stichtse Vecht en de vervolgbaarheid van overheden voor dodelijke ongelukken', *NJB* 2019, afl. 11.
Horseele & Verbruggen 2019
M.J. Horseele & F. Verbruggen, 'Zelfkastijding met een slapstick. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van politieke publiekrechtelijke rechtspersonen met een eenvoudige schuldigverklaring als straf', *Nullum Crimen: Tijdschrift voor Straf- en Strafprocesrecht* (14) 2019, afl. 3.
Van den Hove, Le Menestrel & De Bettignies 2002
S. van den Hove, M. Le Menestrel & H. De Bettignies, 'The oil industry and climate change: Strategies and ethical dilemmas', *Climate Policy* (2) 2002, afl. 1.
Hübner 2016
A. Hübner, 'Former Deutsche banker jailed for carbon trading fraud', *Reuters* 13 juni 2016, reuters.com/article/idUSKCN0YZ1S5.
Huisman 2023
W. Huisman, 'Het Functioneel Parket en de aanpak van fraude en milieucriminaliteit', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie: Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.
Huizink 2019
J.B. Huizink, 'Commentaar op art. 2:1 BW', in: W.J.M. van Veen (red.), *Groene Serie Rechtspersonen* (via Legal Intelligence) 19 december 2023.
De Hullu & Van Kempen 2024
J. De Hullu & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Materieel strafrecht: Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.
Humphreys 2010
S. Humphreys, 'Introduction: human rights and climate change', in: S. Humphreys (red.), *Human rights and climate change*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.
Hundersmarck 1998
J.P. Hundersmarck, *Recht en chemie: een gedwongen huwelijk in het milieustrafrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
Husak 2008
D. Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press.

Husak 2020
D. Husak, 'The price of criminal law skepticism: ten functions of the criminal law', *New Criminal Law Review* (23) 2020, afl. 1.

ILT 2022
'Strengere handhaving op installatie en onderhoud van apparatuur met F-gassen', *ILT* 27 oktober 2022, ilent.nl/actueel/nieuws/2022/10/27/strengere-handhaving-op-installatie-en-onderhoud-van-apparatuur-met-f-gassen.

ILT 2023
'Opsporingsdienst inspectie onderzoekt mogelijke fraude met energielabels', *ILT* 9 augustus 2023, ilent.nl/onderwerpen/energielabel/nieuws/2023/08/09/opsporingsdienst-inspectie-onderzoekt-mogelijke-fraude-met-energielabels.

ILT 2024
'Zeecontainers vol illegale F-gassen onderschept in Rotterdam', *ILT* 14 oktober 2024, ilent.nl/actueel/nieuws/2024/10/14/zeecontainers-vol-illegale-f-gassen-onderschept-in-rotterdam.

International Monsanto Tribunal 2016
Verslag van het International Monsanto Tribunal in Den Haag van oktober 2016, monsanto-tribunal.org/Conclusions.

Interpol 2013
'Guide to Carbon Trading Crime, Interpol Environmental Crime Programme', *Interpol* juni 2013, interpol.int/content/download/5172/file/Guide%20to%20Carbon%20Trading%20Crime.pdf.

Interprovinciaal Overleg 2015
'Provincies investeren in de Energietransitie', *Interprovinciaal Overleg* september 2015, ser.nl/-/media/ser/downloads/thema/energieakkoord/regio/provincies-investeren-in-energietransitie.pdf?la=nl&hash=49F8E96FCC0FE479BB9F35C185EF934F.

IPCC 2001
'Climate Change 2001: Synthesis Report', *IPCC*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

IPCC 2018
'Summary for Policymakers', in: IPCC, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 2018.

IPCC 2023
'Summary for Policymakers', in: IPCC, *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, 2023.

IPCC Working Group I 2001
IPCC, *Climate Change 2001: The Scientific Basis: Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

IPCC Working Group I 2021
'Summary for Policymakers', in: IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2021.
IPCC Working Group II 2022
'Summary for Policymakers', in: IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022.
IPCC Working Group III 2022
'Summary for Policymakers', in: IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022.

Jacques 2012
P.J. Jacques, 'A General Theory of Climate Denial', *Global Environmental Politics* (12) 2012, afl. 2.
Jâgers 2017
N. Jâgers, 'Vernietiging van het milieu: een internationaal misdrijf?' *AA* 2017, archiefcode AA20170365.
Jamieson 2010
D. Jamieson, 'Ethics, Public Policy, and Global Warming', in: S.M. Gardiner, S. Caney D. Jamieson & H. Shue (red.), *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford: Oxford University Press 2010.
Jansen & De Jong 2022
K.J.O. Jansen & E.R. de Jong, 'Rechterlijke toetsing van wetenschappelijke kennis in het aansprakelijkheidsrecht', *NTBR* 2022/2.
Janssens & Nieuwenhuis 2011
A.L.J. Janssens & A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer: Wolters Kluwer 2011.
Jepma 2007
C.J. Jepma, 'Voldoet het Europese Emissie-handelsysteem eigenlijk wel?', *NJB* 2007/2341.
Jessayan 2015
H. Jessayan, 'RDW stelt autofabrikanten deadline wegens dieselaffaire', *Het Financieele Dagblad* 8 oktober 2015.
Jimeno-Bulnes 2024
M. Jimeno-Bulnes, 'The European Public Prosecutor's Office and Environmental Crime: Further Competence in the Near Future', *Eucrim* 2024, afl. 2.
De Jong & Faure 2022
E.R. de Jong & M.G. Faure, 'De autonomie van het civiele recht en het strafrecht bij normstelling voor ernstige risico's voor de fysieke leefomgeving', *NJB* 2022/864.
De Jong & Sikkema 2016
F. de Jong & E. Sikkema, 'Zeven stellingen over causaliteit in het strafrecht', *DD* 2016/72.

Jurgens-Boot & Wisse 2023a
A.A. Jurgens-Boot & T.B. Wisse, 'Europese duurzaamheidsrapportages: een koord uit drie strengen gevlochten', *Ondernemingsrecht* 2023/74.
Jurgens-Boot & Wisse 2023b
A.A. Jurgens-Boot & T.B. Wisse, 'Europese duurzaamheidswetgeving: van los zand naar vaste grond', *Bb* 2023/22.

Kahn 2023
B. Kahn, 'New climate paper calls for charging big US oil firms with homicide', *The Guardian* 22 maart 2023, theguardian.com/environment/2023/mar/22/big-oil-companies-homicide-harvard-environmental-law-review.
Kalse 2019
E. Kalse, 'De vijftig tinten groen van het duurzame beleggen', *NRC Handelsblad* 8 februari 2019.
Kalse & Beunderman 2021
E. Kalse & M. Beunderman, 'Topvrouw AFM: 'Dromen over duurzaamheid? Ik ben van het loodgieten', *NRC Handelsblad* 17 februari 2021.
Kaminski 2022
I. Kaminski, 'Indonesian islanders sue cement producer for climate damages', *The Guardian* 20 juli 2022, theguardian.com/world/2022/jul/20/indonesian-islanders-sue-cement-holcim-climate-damages.
Kaminski 2024
I. Kaminski, 'Brazilian rancher ordered to pay $50m for damage to Amazon', *The Guardian* 25 juli 2024, theguardian.com/world/article/2024/jul/25/brazilian-rancher-ordered-pay-50m-damage-amazon.
Van Kampen 2019
P.T.C. van Kampen, 'Valsheid in geschrift', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P Luchtman en W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019.
Katan 2024
B.M. Katan, 'Duurzaamheid via aansprakelijkheid? Verwacht er niet te veel van', *MvO* 2024, afl. 5-6.
Keijzer 2012
HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6362, *NJ* 2012/301, m.nt N. Keijzer.
Keller & Roef 2019
J. Keller & D. Roef, 'Principles of criminalisation and the limits of criminal law', in: J. Keller & D. Roef (red.), *Comparative Concepts of Criminal Law*, Cambridge: Intersentia 2019.
Kemp 2013
G. Kemp, 'Climate Change, Global Governance and International Justice', in: O.C. Ruppel, C. Roschmann & K. Ruppel-Schlichting (red.), *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume I: Legal Responses and Global Responsibility*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH 2013.
Van Kempen 2008
P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Keulemans 2020
M. Keulemans, 'Kwart klimaatonderzoeken veel te pessimistisch over toekomst', *De Volkskrant* 29 januari 2020.

Keulen 2015
B.F. Keulen, 'Keuzes rond strafrecht en bestuurlijke boete', in: H.E. Bröring, M.E. Buwalda, A.A. van Dijk, B.F. Keulen & A. Postma (red.), *De punitieve handhaving van de omgevingswet*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2015.

Killean 2021
R. Killean, 'From ecocide to eco-sensitivity: 'greening' reparations at the International Criminal Court', *The International Journal of Human Rights* (25) 2021, afl. 2.

Kirchherr, Reike & Hekkert 2017
J. Kirchherr, D. Reike & M. Hekkert, 'Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions', *Resources, Conservation and Recycling* (127) 2017.

Klasa 2022
A. Klasa, P. Temple-West, S. Palma & J. Miller, 'ESG's legal showdown: 'There's nothing to suggest DWS is a one off', *The Financial Times*, 14 juni 2022.

Kleinlein 2019
T. Kleinlein, 'The procedural approach of the European Court of Human Rights: Between subsidiarity and dynamic evolution', *International & Comparative Law Quarterly* (68) 2019, afl. 1.

Kluin 2014
M.H.A. Kluin, *Optic Compliance: Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry* (diss. Delft), 2014, repository.tudelft.nl/file/File_7916543c-9503-4c23-9d1b-0830b1217411.

De Kluiver 2023
H.J. de Kluiver, 'Onderneming en duurzaamheid: Over overnemen, mensenrechten, milieu en klimaat mede in Europees perspectief', *WPNR* (154) 2023.

De Kluiver 2024
H.J. De Kluiver, 'De EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive: I. Over ondernemingen, mensenrechten en duurzaamheid. En over juridische principes en idealen en de verantwoordelijkheid van juristen', *Themis* 2024, afl. 4.

KNMI 2015
'Klimaatscenario's voor Nederland 14', *KNMI* 9 juli 2015, cdn.knmi.nl/system/data_center_publications/files/000/070/616/original/Brochure_KNMI14_NL.pdf.

KNMI 2019
'Wat doet Nederland om de gevolgen te beperken' *KNMI* 14 november 2019, magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmispecials/2019/03/gevolgen.

KNMI 2019b
'Zeespiegelstijging nu en in de toekomst', *KNMI* 2019, magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmispecials/2019/03/nu-en-in-de-toekomst.

Knoop 2024
B. Knoop, 'Overheid leeft eigen regels voor energiezuinige kantoren niet na', *Het Financieele Dagblad* 4 april 2024.

Koeman e.a. 2023
N. Koeman, G. de Jong, S. Konijn, H. Volberda & R. Hollen, Kwart bedrijven niet voorbereid op in 2025 vereiste milieurapportage, *ESB* 17 november 2023, esb.nu/kwart-bedrijven-niet-voorbereid-op-in-2025-vereiste-milieurapportage.

Koning e.a. 2023
I. Koning, J.A.A. van der Veen, T. Lambooy, P. Ochquee, A. Stekelenburg & B. van Hattum, *De rol van Recht en Handhaving in de verduurzaming van logistieke ketens*, Den Haag: Boom criminologie 2023.

Kooijman 2022
M. Kooijman, 'De nationale strafbaarstelling van ecocide en de legitimerende functie van het rechtsbelang', *BSb* 2022, afl. 6.

Koopmans 1970
Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: H.C.F. Schoordijk, W.C.L. van der Grinten, C.H.F. Polak & G.E. Langemeijer (red.), *Honderd jaar rechtsleven: de Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970*, Zwolle: Tjeenk Willink 1970.

Koopmans 1996
I.M. Koopmans, *De strafbaarstelling van milieuverontreiniging* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1996.

Koopmans 2007
I.M. Koopmans, 'De strafbaarstelling van milieuverontreiniging in Nederland', in: M.J.C. Visser & A. de Lange (red.), *Milieustrafrecht: Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2007.

Kotter 2014
R. Kotter, 'Eradicating ecocide: exposing the corporate and political practices destroying the planet and proposing the laws needed to eradicate ecocide', *International Journal of Environmental Studies* (71) 2014, afl. 2.

Kozlowski, Tutkun & Schroder-van Oorschot 2023
R. Kozlowski, S. Tutkun & L. Schroder-van Oorschot, 'CSRD reporting requirements place Compliance function in the spotlight', *Compliance, Ethics & Sustainability* 2023, afl. 3.

Kramer 2020
R.C. Kramer, *Carbon criminals, climate crimes*, New Brunswick: Rutgers University Press 2020.

Kristen 2010
F.G.H. Kristen, 'Het legaliteitsbeginsel in het strafrecht', *AA* 2010, archiefcode AA20100641.

Kristen 2019
F.G.H. Kristen, 'Het materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel in het bijzonder strafrecht', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaaleconomisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Kristen 2021
F.G.H. Kristen, 'Het materieelstrafrechtelijk legaliteitsbeginsel en bescherming van slachtoffers', in: T. Kooijmans, J.W. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amoricum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Krommendijk 2013
J. Krommendijk, 'De beperkte effectiviteit van de aanbevelingen van de VN-mensenrechtencomité in Nederland nader bekeken en verklaard', *NTM-NJCMBull* (38) 2013, afl. 2.

Kruijt 2002
M. Kruijt, 'Overheid geniet nog steeds immuniteit', *De Volkskrant* 26 september 2002.

Kuiper-Slendebroek 2013
B.A. Kuiper-Slendebroek, 'De nationale rechter en het internationale recht: de verbindendheid en toepassing van bepalingen uit verdragen', in: C.G. Breedveld-de Voogd, A.G. Castermans, M.W. Knigge, T. van der Linden, J.H Nieuwenhuis & H.A. ten Oever (red.), *Rechtsvinding in een meerlagige rechtsorde*, Deventer: Kluwer 2013.

Kuipers, Beetstra & Van Roosmalen 2022
P. Kuipers, T. Beetstra & J. van Roosmalen, 'A risk of greenwashing by competition authorities?', *Kluwer Competition Law Blog* 13 september 2022, competitionlaw blog.kluwercompetitionlaw.com/2022/09/13/a-risk-of-greenwashing-by-competition-authorities/.

Kusnetz & Talmazan 2021
N. Kusnetz & Y. Talmazan, 'Ecocide movement pushes for a new international crime: Environmental destruction', *NBC News* 7 april 2021.

Kwakman 2010
N.J.M. Kwakman, 'Deelplegen', *AA* 2010, archiefcode AA20100148.

Kwakman 2010b
N.J.M. Kwakman, 'De Groningse HIV-zaak: Vaststellen of toerekenen, dat is de kwestie', *DD* 2010/43.

Kysar 2011
D.A. Kysar, 'What Climate Change Can Do About Tort Law', *Environmental Law* (41) 2011, afl. 1.

Lam 2023
M. Lam, 'Fout Hout', *Opportuun* 2023, afl. 2.

Van 't Lam & Van der Linden 2022
Rb. Zeeland-West Brabant 31 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2922, *AB* 2022/376, m.nt. V.M.Y. van 't Lam & M. van der Linden.

Van 't Lam & Van der Linden 2024
V.M.Y. van 't Lam & M. van der Linden, 'Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet: bespiegelingen vanuit bestuursrechtelijk en strafrechtelijk perspectief', *TBS&H* 2024, afl. 2.

Landman 2019
K. Landman, 'De wettelijke bestrijding van desinformatie: is het middel erger dan de kwaal?', *NTM/NJCMBull* 2019/25.

De Lange 2005
T. de Lange, 'De teruggave van het wederrechtelijk toegebrachte nadeel', *Sb* 2005/21.

De Lange 2006
A. de Lange, 'Grenzen aan het straffeloos gedogen', *Sb* 2006/17.

De Lange 2020
A. de Lange, 'Artikel 173a Sr', in: *T&C Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt op 1 juli 2024).

Van Langendonck 2020
G. van Langendonck, 'Opeens lijkt ook Macron vergroend', *NRC Handelsblad* 29 juni 2020.

Lanvi 2012
G. Lanyi, 'Climate Change and Human Rights: An Unlikely Relationship?', *Alternative Law Journal* (37) 2012, afl. 4.

Lauta & Rytter 2016
K.C. Lauta & J.E. Rytter, 'A Landslide on a Mudslide: Natural Hazards and the Right to Life under the European Convention on Human Rights', *Journal of Human Rights and the Environment* (7) 2016, afl. 1.

Lavik 2016
T. Lavik, 'Climate change denial, freedom of speech and global justice', *Nordic Journal of Applied Ethics* (10) 2016, afl. 2.

Lavrysen 2013
L. Lavrysen, 'The scope of rights and the scope of obligations: positive obligations', in E. Brems & J. Gerards (red.), *Shaping rights in the ECHR: the role of the European Court of Human Rights in determining the scope of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.

Lavrysen 2020
L. Lavrysen, 'Positive Obligations and the Criminal Law: A Bird's-Eye View on the Case Law of the European Court of Human Rights', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Lawson 2009
R. Lawson, 'The European Convention on Human Rights', in: C. Krause & M. Scheinin (red.), *International Protection of Human Rights: A Textbook*, Åbo: Åbo Akademi University, Institute for Human Rights 2009.

Lawson 2010
EHRM 29 september 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK6015, *NJ* 2010, 306, m.nt. R.A. Lawson.

Lawson 2021
R.A. Lawson, 'Het EVRM als motor voor verandering', *NTM/NJCM-Bull* 2021/2.

Lazarus 2009
R.J. Lazarus, 'Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future', *Cornell Law Review* (94) 2009.

Lazarus 2012
L. Lazarus, 'Positive Obligations and Criminal Justice: Duties to Protect or Coerce?', in: L. Zedner & J.V. Roberts (red.), *Principles and Values in Criminal Law and Criminal Justice: Essays in Honour of Andrew Ashworth*, Oxford: Oxford University Press 2012.

Lazarus 2020
L. Lazarus, 'Preventive Obligations, Risk and Coercive Overreach', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Lefeber 2009
R. Lefeber, *An Inconvenient Responsibility*, Utrecht: Eleven International Publishing 2009.
Leijten 2019
A.E.M. Leijten, 'Human rights v. Insufficient climate action: The Urgenda case', *Netherlands Quarterly of Human Rights* (37) 2019, afl. 2.
Leijten 2020a
A.E.M. Leijten, 'Het recht op een rechtvaardiging en hoe de Hoge Raad in Urgenda de bescherming van fundamentele rechten serieus neemt', *THEMIS* 2020, afl. 2.
Leijten 2020b
J. Leijten, 'Doet NVWA genoeg tegen importeurs illegaal hout?', *NRC Handelsblad* 28 januari 2020.
Leliveld 2015
J.T.C. Leliveld, 'Daderschap van de rechtspersoon sinds het Drijfmest-arrest – Stilstaand water', *TvS&O* 2015, afl. 2/3.
Lemmens & Courtoy 2020
P. Lemmens & M. Courtoy, 'Positive Obligations and Coercion: Deterrence as a Key Factor in the European Court of Human Rights' Case Law', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.
Lestrade 2024
S.M.A. Lestrade, 'Naar een sociaal-ecocentrisch Wetboek van Strafrecht?', *DD* 2024/10.
Lestrade & Kouwenberg 2022
S.M.A. Lestrade & M.W. Kouwenberg, 'Het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid bij desinformatie', *Bsb* 2022, afl. 5.
Levinson 2020
L.L. Levinson, 'Climate Change and the Criminal Justice System', *Los Angeles Legal Studies Research Papers* 2020/22.
Lewis 2015
B. Lewis, 'Balancing human rights in climate policies', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.
Light & Skinner 2021
S.E. Light & C.P. Skinner, 'Banks and climate governance', *Columbia Law Review* (121) 2021, afl. 6.
Limon 2009
M. Limon, 'Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action', *Harvard Environmental Law Review* (33) 2009, afl. 2.
Lin 2006
A.C. Lin, 'The Unifiying Role of Harm in Environmental Law', *Wisconsin Law Review* (3) 2006.
Lindeman 2023
J.M.W. Lindeman, 'Het nieuwe College van procureurs-generaal', *NJB* 2023, afl. 23.

Liu, Zhou & Wu 2024
Z. Liu, Y. Zhuo & X. Wu, 'General deterrent effects of environmental law enforcement: Evidence from a survey experiment on recycling', *Journal of Environmental Psychology* (97) 2024.

Lloyd & Shepherd 2021
E.A. Lloyd & T.G. Shepherd, 'Climate change attribution and legal contexts: evidence and the role of storylines', *Climate Change* (167) 2021, afl. 28.

Van Lonkhuyzen 2024
L. van Lonkhuyzen, 'Advocaat Branda Katan: Ik heb geen medelijden met Shell, maar ik vind dat klimaatbeleid bij de politiek zou moeten liggen', *NRC Handelsblad* 2 mei 2024.

Lopik 2021a
S.J. Lopik, 'Heeft het Shell-emissievonnis ook strafrechtelijke gevolgen', *Bijzonder Strafrecht* 7 juni 2021, bijzonderstrafrecht.nl/home/heeft-het-shell-emissievonnis-ook-strafrechtelijke-gevolgen.

Lopik 2021b
S.J. Lopik, 'Klimaatverandering en strafrecht: positieve verplichtingen op grond van het EVRM?', *NTM/NJCM-Bull* 2021/3.

Lopik 2021c
S.J.Lopik, 'The Second Anniversary of the Urgenda Climate Ruling: A Day to Celebrate?' *Strasbourg Observers* 28 december 2021, strasbourgobservers.com/2021/12/28/the-second-anniversary-of-the-urgenda-climate-ruling-a-day-to-celebrate.

Lopik 2022a
S.J. Lopik, 'Klimaatbeleid vereist toezicht en handhaving'. *VMR* 19 april 2022, milieurecht.nl/nieuws/klimaatbeleid-vereist-toezicht-en-handhaving.

Lopik 2022b
S.J. Lopik, 'Ecocide: een fair label?: De terminologie van een populaire nieuwe milieustrafbaarstelling met hooggespannen verwachtingen', *NJB* 2022/1353.

Lopik 2023a
S.J. Lopik, 'A criminal law response to climate change: positive obligations under the ECHR?' *Strasbourg Observers* 4 april 2023, strasbourgobservers.com/2023/04/04/a-criminal-law-response-to-climate-change-positive-obligations-under-the-echr.

Lopik 2023b
S.J. Lopik, 'Greenwashing voor de Nederlandse strafrechter'. *VMR* 12 april 2023, milieurecht.nl/nieuws/greenwashing-voor-de-nederlandse-strafrechter.

Lopik 2024
S.J. Lopik, 'Nieuw wetsvoorstel stelt eindelijk het milieu centraal, maar moet aangescherpt worden', *De Volkskrant* 13 februari 2024.

Lopik & Stax 2020
S.J. Lopik & S.H. Stax, 'Klimaatverandering en strafrecht: een verkenning', *BSb* 2020, afl. 3.

Lopik & Van den Oord 2025
S.J. Lopik & I.M. van den Oord, 'Strafrecht', (wordt nog gepubliceerd, verdere details nog niet bekend), Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Loth 2016
M.A. Loth, 'Climate Change Liability After All: A Dutch Landmark Case', *Tilburg Law Review* (21) 2016, afl. 1.

Loth 2020
M.A. Loth 'Ieder het zijne. Oftewel: hoe in het Urgenda-arrest deelveroorzaking deelverantwoordelijkheid rechtvaardigt', *THEMIS* 2020, afl. 2.
Loven 2020
C. Loven, 'Horizontale positieve verplichtingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *NTM-NJCM-Bull* 2020/38.
Luchtman 2020
M.J.J.P. Luchtman, 'Samenwerkingsverbanden en de strafrechtspleging', *TBS&H* 2020, afl. 5.
Luttikhuis 2020
P. Luttikhuis, 'Klimaat is steeds meer mensenrechtenzaak', *NRC Handelsblad* 1 december 2020.

Machielse 2014
A. Machielse, 'Causaliteit in het Nederlandse strafrecht', *Preadviezen van de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* 2014, afl. 1.
Maugeri 2013
A.M. Maugeri, 'Fundamental Rights in the European Legal Order, Both as a Limit on Punitive Power and as a Source of Positive Obligations to Criminalise', *New Journal of European Criminal Law* (4) 2013, afl. 4.
Majanac & Patton 2018
S. Majanac & L. Patton, 'Extreme weather event attribution science and climate change litigation: an essential step in the causal chain?', *Journal of Energy & Natural Resources Law* (36) 2018, afl. 3.
Mandard & Mouterde 2024
S. Mandard & P. Mouterde, 'TotalEnergies faces criminal charges for failing to fight climate disaster and manslaughter', *Le Monde* 2 oktober 2023.
Mandel & Ehrlich 2017
R. Mandel & C.P. Ehrlich, 'The prosecution of climate change dissent', *Marquette Benefits and Social Welfare Law Review* (19) 2017, afl. 1.
Van der Marel 2018
G. van der Marel, 'Na beleggers werken ook dieselrijders aan megaclaim tegen VW', *Het Financieele Dagblad* 12 september 2018
Van der Marel 2019
G. van der Marel, 'Porsche slikt in dieselschandaal boete van half miljard euro', *Het Financieele Dagblad* 7 mei 2019.
Van der Marel 2022
G. van der Marel, 'Negeren klacht over groenwassen wreekt zich bij DWS en Deutsche Bank', *Het Financieele Dagblad* 2 juni 2022.
Markus 2021
N. Markus, 'Urgenda halen voor kabinet geen halszaak', *Trouw* 7 juli 2021.
Mavionicola 2017
N. Mavionicola, 'Taking Life and Liberty Seriously: Reconsidering Criminal Liability Under Article 2 ECHR', *The Modern Law Review* (8) 2017, afl. 6.

Mavronicola 2020
N. Mavronicola, 'Coercive Overreach, Dilution and Diversion: Potential Dangers of Aligning Human Rights Protection with Criminal Law (Enforcement)', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Mavronicola & Lavrysen 2020
N. Mavronicola & L. Lavrysen, 'Coercive Human Rights: Introducing the Share Edge of the European Convention on Human Rights', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

McCue 2021
J. McCue, 'Making ecocide an international crime is long overdue', *The Times* 18 november 2021.

McEvoy, Haasnoot & Biesbroek 2021
S. McEvoy, M. Haasnoot & R. Biesbroek, 'How are European countries planning for sea level rise?', *Ocean and Coastal Management* (203) 2021.

McGorrery 2018
P. McGorrery, 'The Philosophy of Criminalisation: A Review of Duff et al.'s Criminalisation Series', *Criminal Law and Philosophy* (12) 2018.

McGrath 2022
M. McGrath, 'Climate change: Russia burns off gas as Europe's energy bills rocket', *BBC* 26 augustus 2022.

McKinnon 2019
C. McKinnon, 'Climate crimes must be brought to justice', *Unesco* 7 augustus 2019, unesco.org/en/articles/climate-crimes-must-be-brought-justice-0.

Mehta & Jackson 2021
J. Mehta & J. Jackson, 'To stop climate disaster, make ecocide an international crime. It's the only way', *The Guardian* 24 februari 2021.

Mehta & Merz 2015
S. Metha & P. Merz, 'Ecocide – a new crime against peace?', *Environmental law review* (17) 2015, afl. 1.

Meijer 2016
G. Meijer, 'Verbazing én vragen over 'windmolenakkoord' in Emmen', *Dagblad van het Noorden* 27 januari 2016.

De Meijer 2024
M.E. de Meijer, 'De rol van het Openbaar Ministerie in de bestuursstrafrechtspleging', in: B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2024.

Meijer, Seuters & Ter Haar 2013
G.H. Meijer, A. Seuters & R. ter Haar, *Leerstukken Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Merz 2014
P. Merz, 'Ecocide', *Socialist Lawyer* (68) 2014.

Merz, Cabanes & Gaillard 2014
P. Merz, V. Cabanes & E. Gaillard, 'Ending Ecocide – the next necessary step in international law', *Congress of the International Association of Democratic Lawyers* (18) 2014, stopoekozid.at/wp-content/uploads/2014/04/iadlcongress.pdf.

Middelaar 2024
K. van Middelaar, 'ESG-litigation: duurzaamheidsverslaggeving, CSRD en de jaarrekeningprocedure bij de Ondernemingskamer', *MvO* 2024, afl. 1-2.

Van Mil 2018
C.H.M. van Mil, 'Feitelijk leidinggeven: groter strafrechtelijk risico voor een niet-uitvoerend bestuurder dan voor een commissaris?', *TvSO* 2018/4.

Milaninia & Aparac 2021
N. Milaninia & J. Aparac, 'Climate Change Litigation before the International Criminal Court: Prospects in Theory and Practice', in: I. Alogna, C. Bakker & J. Gauci (red.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden: Brill Nijhoff 2021.

Milieudefensie 2024
Brief van D. Pols, L. van Staalduinen & W. Oussoren aan ING Bank N.V. van 19 januari 2024, milieudefensie.nl/actueel/de-brief-van-milieudefensie-aan-ing/@@download/ëëëëëDe%20officiëlË%20brief%2Ëvan%20Milieudefensie%20aan%20ING.pdf.

Mill 1859
J.S. Mill, *On Liberty*, 1859.

Milman 2022
O. Milman, 'Criticism intensifies after big oil admits 'gaslighting' public over green aims', *The Guardian* 17 september 2022.

Milman 2023
O. Milman, 'Revealed: Exxon made 'breathtakingly' accurate climate predictions in 1970s and 80s', *The Guardian* 12 januari 2023.

Van Miltenburg 2021
M.P. van Miltenburg, 'Te groen om waar te zijn? Beleggersbescherming bij groene obligatie-uitgiftes', *FRP* 2021/4.

Van de Munckhof 2008
R. van den Munckhof, 'Strafbare overheden volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', *Sb* 2008/67.

Minha 2020
D. Minha, 'The Possibility of Prosecuting Corporations for Climate Crimes Before the International Criminal Court: All Roads Lead to the Rome Statute?', *Michigan Journal of International Law* (41) 2020, afl. 3.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021
'Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie', *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat* 2021, open.overheid.nl/documenten/ronl-91438684-63ce-42f0-b63e-b3d8dfbf5378/pdf.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2022
'Veiligheidsagenda 2023-2026', *Ministerie van Veiligheid en Justitie* december 2022, publicatienummer 122408302, open.overheid.nl/documenten/ronl-fefff06abdd2c99d8ad9be531c68a1df6deae72d/pdf.

Minnerop & Otto 2020
P. Minnerop & F. Otto, 'Climate Change and Causation: Joining Law and Climate Science on the Basis of Formal Logic', *Buffalo Environmental Law Review* (27) 2020, afl. 1.

Van der Molen 2020
M. van der Molen, 'De aanpak van milieucriminaliteit dreigt vast te lopen', *Opportuun* 2020, afl. 2.
Molijn 2021
C. Molijn, 'Toezichthouder: prospectussen 'duurzame' beleggingsfondsen te vaag', *NRC Handelsblad* 14 september 2021.
Mommers 2017
J. Mommers, 'Shell made a film about climate change in 1991 (then neglected to heed its own warning)', *De Correspondent* 28 februari 2017.
Monbiot 2019
G. Monbiot, 'The destruction of the Earth is a crime. It should be prosecuted', *The Guardian* 28 maart 2019.
Moore 2009
M.S. Moore, *Causation and Responsibility: An Essay in Law, Morals, and Metaphysics*, Oxford: Oxford University Press 2009.
Morawiecki 2021
M. Morawiecki, 'Stop de speculatie met Europese emissierechten', *Het Financieele Dagblad* 16 december 2021.
Mowbray 2004
A. Mowbray, *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*, Oxford: Hart Publishing 2004.
Müller 2021
M.N. Müller, 'Reflecting on the EU ETS: Directive 2003/4/EC as a tool to learn from the successes and failures of the EU ETS', in: M. Boeve, S. Akerboom, C. Backes & M. van Rijswick (red.), *Environmental Law for Transitions to Sustainability*, Cambridge: Intersentia 2021.
Mwanza 2018
R. Mwanza, 'Enhancing Accountability for Environmental Damage under International Law: Ecocide as a Legal Fulfilment of Ecological Integrity', *Melbourne Journal of International Law* (19) 2018, afl. 2.
Myeni 2022
T. Myeni, 'Climate justice coalition files criminal complaint against South Africa', *Al Jazeera* 15 april 2022.

Nan 2011
J.S. Nan, *Het Lex Certa-beginsel* (diss. Tilburg), 2011, pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1376526/nan_lex_certa_28-09-2011.pdf.
Nederlandse Emissieautoriteit 2023
'Reactie NEa op fraude signalen EWABA over biodiesel uit China', Nederlandse Emissieautoriteit 2023, emissieautoriteit.nl/documenten/brief/2023/07/05/reactie-op-fraude-signalen-ewaba-over-biodiesel-uit-china#:~:text=De%20NEa%20onderzoekt%20op%20dit,biodiesel%20als%20zodanig%20wordt%20aangemerkt.
Nederlandse Emissieautoriteit 2024
'Organisatie: Stand van de NEa', *Nederlandse Emissieautoriteit* 2024, emissieautoriteit.nl/publicaties/organisatie.

Nelson 2022
J.S. Nelson, 'The future of corporate criminal liability: watching the ESG space', *Social Science Research Network* 2022, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4057736.

Newsom 2024
G. Newsom, 'People of the State of California v. Big Oil', *Governor Gavin Newsom*, 2024, gov.ca.gov/2023/09/16/people-of-the-state-of-california-v-big-oil.

NJCM 2021
Brief van de voorzitter van het NJCM van 21 november 2021 over 'Landelijk verbod fossiele reclame', njcm.nl/wp-content/uploads/2022/04/Oproep-verbod-fossiele-reclame.pdf.

NVWA 2024
'NVWA en politie doen strafrechtelijk onderzoek naar houtimporteurs', *NVWA* 17 mei 2024, nvwa.nl/onderwerpen/import-van-hout-en-houtproducten/nieuws/2024/05/17/nvwa-en-politie-doen-strafrechtelijk-onderzoek-naar-houtimporteurs.

Nuijten, Vermeulen & Van der Eerden 2021
S.M.C. Nuijten, S.A.M. Vermeulen & E.W.J. van der Eerden, 'Alleen samen krijgen we klimaatverandering onder controle? Over handhaving van duurzaamheidsverplichtingen voor financiële ondernemingen', *FR* 2021, afl. 8/9.

Obokata 2012
T. Obokata, 'Analysis of Climate Change from a Human Rights Perspective', in: S. Farrall, T. Ahmed & D. French (red.), *Criminological and Legal Consequences of Climate Change*, Oxford: Hart Publishing 2012.

OLAF 2021
'OLAF to play an even bigger role in stopping waste trafficking and fighting climate change', *OLAF* 17 november 2021, anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/olaf-play-even-bigger-role-stopping-waste-trafficking-and-fighting-climate-change-2021-11-17_en.

Oldenkamp, Van Zelm & Huijbregts 2016
R. Oldenkamp, R. van Zelm & M.A.J. Huijbregts, 'Valuing the human health damage caused by the fraud of Volkswagen', *Environmental Pollution* (212) 2016.

OM 2013
'Rabobank betaalt _ 70 miljoen ter afwikkeling van LIBOR-onderzoek', *Openbaar Ministerie* 29 oktober 2013, om.nl/actueel/nieuws/2013/10/29/rabobank-betaalt-_-70-miljoen-ter-afwikkeling-van-libor-onderzoek.

OM 2018a
'1.200.000 euro boete geëist voor uitstoot kankerverwekkende stof door Sterigenics', *Openbaar Ministerie* 22 januari 2018, om.nl/actueel/nieuws/2018/01/22/1.200.000-euro-boete-geeist-voor-uitstoot-kankerverwekkende-stof-door-sterigenics.

OM 2018b
'Analyse van de Tabaksaangifte', *Openbaar Ministerie* 21 februari 2018, om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/fp/map/analyse-van-de-tabaksindustry.

OM 2019
'Tot 38 maanden geëist voor fraude met biotickets, valsheid in geschrift en witwassen', *Openbaar Ministerie* 8 juli 2019, om.nl/actueel/nieuws/2019/07/08/

tot-38-maanden-geeist-voor-fraude-met-biotickets-valsheid-in-geschrift-en-witwassen.

OM 2021a
'ABN AMRO betaalt 480 miljoen euro vanwege ernstige tekortkomingen bij het bestrijden van witwassen', *Openbaar Ministerie* 19 april 2021, om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen.

OM 2021b
'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 + addendum', *Openbaar Ministerie* 23 juli 2021, om.nl/onderwerpen/milieucriminaliteit/documenten/publicaties/milieu criminaliteit/2021/07/dbmc.

OM 2022
'Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals', *Openbaar Ministerie* 2 februari 2022, om.nl/actueel/nieuws/2022/02/02/openbaar-ministerie-start-strafrechtelijk-onderzoek-tata-steel-en-harsco-metals.

OM 2023a
'OM eist boete van 25 miljoen euro tegen chemiebedrijf', *Openbaar Ministerie* 6 november 2023, om.nl/actueel/nieuws/2023/11/06/om-eist-boete-van-25-miljoen-euro-tegen-chemiebedrijf.

OM 2023b
'OM start onderzoek tegen DuPont/Chemours', *Openbaar Ministerie* 19 oktober 2023, om.nl/actueel/nieuws/2023/10/19/om-start-onderzoek-tegen-dupont-chemours.

OM 2023c
'Geldboete van 750.000 euro voor Chemours Netherlands BV', *Openbaar Ministerie* 25 januari 2023, om.nl/actueel/nieuws/2023/01/25/geldboete-van-750.000-euro-voor-chemours-netherlands-bv.

OM 2023d
'Forse celstraffen geëist tegen drugsproducenten die natuurgebied vervuilden', *Openbaar Ministerie* 25 oktober 2023, om.nl/actueel/nieuws/2023/10/25/forse-celstraffen-geeist-tegen-drugsproducenten-die-natuurgebied-vervuilden.

OM 2023e
'Jaarbericht 2023', *Openbaar Ministerie* 13 mei 2024, om.nl/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/om-jaarbericht-2023.

OM 2023f
'Prioriteiten College van procureurs-generaal 2023-2026: Focus, organiseren en verantwoorden', *Openbaar Ministerie* 1 juni 2023, om.nl/documenten/publicaties/om-onderdelen/college/map/prioriteiten-van-het-college-van-procureurs-generaal-2023-2026.

OM 2024a
'OM legt Gelders bedrijf boete op voor het niet voldoen aan de Europese houtverordening', *Openbaar Ministerie* 17 september 2024, om.nl/actueel/nieuws/2024/09/17/om-legt-gelders-bedrijf-boete-op-voor-het-niet-voldoen-aan-de-europese-houtverordening.

OM 2024b
'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024: Een special over kunststofafval en klimaatmaatregelen', *Openbaar Ministerie* 2024, politie.nl/binaries/content/assets/

politie/onderwerpen/publicaties/2024/dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2024.pdf.

Osofsky 2009
H.M. Osofsky, 'Conclusion: Adjudicating Climate Change across Scales', in: W.C.G. Burns & H.M. Osofsky (red.), *Adjudicating Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Ouwerkerk 2015
J.W. Ouwerkerk 'Criminal justice beyond national sovereignty: An alternative perspective on the Europeanisation of criminal Law', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (23) 2015, afl. 1.

Oxford Languages 2019
'Word of the Year 2019', *Oxford Languages*, languages.oup.com/word-of-the-year/2019.

Partij voor de Dieren 2021
'Verkiezingsprogramma Partij voor de Dieren 2021', *Partij voor de Dieren* 2021, partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Verkiezingsprogramma-Partij-voor-de-Dieren-Tweede-Kamerverkiezingen-2021.pdf.

PBL 2024
'Klimaatrisico's in Nederland: De huidige stand van zaken (PBL-publicatienummer 5359)', *PBL* 14 mei 2024.

Pedersen 2008
O.W. Pedersen, 'European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?', *Georgetown International Environmental Law Review* (21) 2008, afl. 1.

Pedersen 2010
O.W. Pedersen, 'Climate Change and Human Rights: Amicable or Arrested Development', *Journal of Human Rights and the Environment* (1) 2010, afl. 2.

Pedersen 2011
O.W. Pedersen, 'The Janus-Head of Human Rights and Climate Change: Adaptation and Mitigation', *Nordic Journal of International Law* (80) 2011, afl. 4.

Pedersen 2020
O.W. Pedersen, 'The networks of human rights and climate change: The State of the Netherlands v Urgenda, Supreme Court of the Netherlands, 20 December 2019 (19/00135)', *Environmental Law Review* (22) 2020, afl. 3.

Peel 2011
J. Peel, 'Issues in Climate Change Litigation', *Carbon & Climate Law Review* (5) 2011, afl. 1.

Peel & Osofsky 2018
J. Peel & H.M. Osofsky, 'A Rights turn in Climate Change Litigation?', *Transnational Environmental Law* (7) 2018, afl. 1.

Peeperkorn 2021
M. Peeperkorn, 'Frankrijk en Duitsland op ramkoers over kernenergie en gas, Europese Commissie zoekt naar compromis', *De Volkskrant* 27 december 2001.

Peeperkorn 2022
M. Peeperkorn, 'Brussel schaaft groen energielabel bij: gas en kernenergie worden oranje', *de Volkskrant* 2 februari 2022.

Peeters 2006a
M. Peeters, 'Enforcement of the EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme', in: M. Peeters & K. Deketelaere (red.), *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham: Edward Elgar 2006.

Peeters 2006b
M. Peeters, 'Inspection and market-based regulation through emissions trading: The striking reliance on self-monitoring, self-reporting and verification', *Utrecht Law Review* (2) 2006, afl. 1.

Peeters 2011
M. Peeters, 'The regulatory approach of the EU in view of liability for climate change damage', in M. Faure & M. Peeters, *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.

Peeters 2016a
Hof van Justitie 28 april 2016, ECLI:EU:C:2016:311 (*Borealis Polyolefine*), *MenR* 2017/81, m.nt. M. Peeters.

Peeters 2016b
M. Peeters, 'Greenhouse gas emissions trading in the EU', in: M. Faure (red.), *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2023.

Peeters 2020
M. Peeters, 'De betekenis van het EU-klimaatrecht voor Nederand: verplichte eissiereducties in 2030 als stap op weg naar een klimaatneutrale Unie in 2050', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Peeters & Chen 2016
M. Peeters & H. Chen, 'Enforcement of Emissions Trading. Sanction Regimes of Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU and China', in: S.E. Weishaar, E. Woerdman (red.), *Research Handbook on Emissions Trading*, Cheltenham: Edward Elgar 2016.

Peeters & Müller 2019
M. Peeters & M.N. Müller, 'Private Control of Public Regulation: A Smart Mix? The Case of Greenhouse Gas Emission Reductions in the EU', in: J. van Erp, M.G. Faure, Andre Nollkaemper & N. Philipsen (red.), *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Pereira 2020
R. Pereira, 'After the ICC Office of the Prosecutor 2016 Policy Paper on Case Selection and Prioritisation: Towards an International Crime of Ecocide?', *Criminal Law Forum* (31) 2020.

Peristeridou 2015
C. Peristeridou, *The principle of legality in European criminal law* (diss. Maastricht), Intersentia 2015, cris.maastrichtuniversity.nl/ws/files/728007/guid-62d84558-50bc-4711-9cd2-29525c99e05c-ASSET1.0,

Persak 2020
N. Persak, 'Positive Obligations in View of the Principle of Criminal Law as a Last Resort', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights:*

Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR, Oxford: Hart Publishing 2020.

Peters 2003
J.A.F. Peters, 'Öneryildiz en de verdronken brandweerman', *NTB* 2003, afl. 10.

Pettigrew 1971
H.W. Pettigrew, 'A Constitutional Right of Freedom From Ecocide', *Environmental Law* (2) 1971, afl. 1.

Pfrommer e.a. 2019
T. Pfrommer, T. Goeschl, A. Proelss, M. Carrier, J. Lenhard, H. Martin, U. Niemeier & H. Schmidt, 'Establishing causation in climate litigation: admissibility and reliability, *Climate Change* (152) 2019.

Pinna 2022
M. Pinna, 'The EU's first 'ecocide' trial: toxic chemicals found in French homes', *Euronews* 1 december 2022.

Pinto 2018
M. Pinto, 'Awakening the Leviathan through Human Rights Law – How Human Rights Bodies Trigger the Application of Criminal Law', *Utrecht Journal of International and European Law* (34) 2018, afl. 2.

Pinto 2020
M. Pinto, 'Sowing a Culture of Conviction: What Shall Domestical Criminal Justice Systems Reap from Coercive Human Rights?', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Pitcher 2020
K.M. Pitcher, 'Coercive Human Rights and Unlawfully Obtained Evidence in Domestic Criminal Proceedings', in: L. Lavrysen & N. Mavronicola (red.), *Coercive Human Rights: Positive Duties to Mobilise the Criminal Law under the ECHR*, Oxford: Hart Publishing 2020.

Pleming & Keating 2021
N. Pleming & R. Keating, 'Climate Change Litigation in the United Kingdom: Planning, Energy and Protest', in: I. Alogna, C. Bakker & J. Gauci (red.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden: Brill Nijhoff 2021.

Van de Poel 2019
J.K. van de Poel, 'Zorgplichten voor het milieu onder de Omgevingswet', *MenR* 2019/72.

Pols 2019
G. Pols, 'Honderden vacatures voor anti-witwasafdelingen banken: Recruiters benaderen je vaak', *NOS* 6 oktober 2019, nos.nl/artikel/2304967-honderden-vacatures-voor-anti-witwasafdelingen-banken-recruiters-benaderen-je-vaak.

Product Design Center & Royal HaskoningDHV 2020
Product Design Center & Royal HaskoningDHV, *Project 6-25 Technology Validation* (referentie BH1304-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001), 1 juli 2020.

Puppe 2013
I. Puppe, 'The Concept of Causation in the Law', in: B. Kahmen & M. Stepanians (red.), *Critical Essays on Causation and Responsibility*, Berlin: De Gruyter 2013.

Quirico 2015
O. Quirico, 'All in all it was all just bricks in the wall: European legal systems, climate change and human rights', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.

Quirico, Bröhmer & Szabó 2015
O. Quirico, J. Bröhmer & M. Szabó, 'States, climate change and tripartite human rights: the missing link', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.

Rabaey 2017
M. Rabaey, 'Europese fraude blijft dikwijls onbestraft', *De Morgen* 6 februari 2017.

The Rachman Review 2021
'Ecocide: a new weapon in the fight to save the planet', *The Financial Times Rachman Review Podcast* 29 juli 2021, ft.com/content/c035276c-27aa-4b7a-8061-9af5bc18fdf1.

Ranson 2014
M. Ranson, 'Crime, Weather and Climate Change', *Journal of Environmental Economics and Management* (67) 2014, afl. 3.

Reeves 2009
C.R. Reeves, 'Climate Change on Trial: Making the Case for Causation', *American Journal of Trial Advocacy* (32) 2009, afl. 3.

Reijntjes 2004
HR 20 april 2004, ECLI:NL:HR:2004:AN9379, *NJ* 2004, 681, m.nt. J.M. Reijntjes.

Reuters 2023
'French prosecutor investigates greenwashing allegations against TotalEnergies', *Reuters* 26 januari 2023, reuters.com/business/energy/french-prosecutor-investigates-greenwashing-allegations-against-totalenergies-2023-01-26.

Reuters 2024
'Prosecutors visit DWS offices again over alleged greenwashing', *Reuters* 1 februari 2024, reuters.com/business/finance/prosecutors-visit-dws-offices-again-over-alleged-greenwashing-2024-02-01.

Rich 2019
N. Rich, *Losing Earth: The Decade We Could Have Stopped Climate Change*, London: Picador 2019.

Riddell 2016
A. Riddell, 'Human rights responsibility of private corporations for climate change? The State as a catalyst for compliance', in: O. Quirico & M. Boumghar (red.), *Climate Change and Human Rights: An international and comparative law perspective*, Oxon: Routledge 2015.

Ripple e.a. 2024
W.J. Ripple, C. Wolf, J.W. Gregg, J. Rockström, M.E. Mann, N. Oreskes, T.M. Lenton, S. Rahmstorf, T.M. Newsome, C. Xu, J. Svenning, C.C. Pereira, B.E. Law & T.W. Crowther, 'The 2024 state of the climate report: Perilous times on planet Earth', *BioScience* (74) 2024, afl. 12, doi.org/10.1093/biosci/biae087.

Rijksoverheid 2015
'Nationaal Waterplan', *Rijksoverheid* 4 december 2015, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-47417.pdf.
Rijksoverheid 2021
'Van Veldhoven: volgende fase in circulaire economie', *Rijksoverheid* 21 januari 2021, rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/21/van-veldhoven-volgende-fase-in-circulaire-economie.
Rijksoverheid 2023
'Ruim €1 miljard voor uitvoering klimaatbeleid gemeenten en provincies', *Rijksoverheid* 27 februari 2023, rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/27/ruim-_1-miljard-voor-uitvoering-klimaatbeleid-gemeenten-en-provincies.
Rijnhout, Sikkema & De Zanger 2014
R. Rijnhout, E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid als wegbeheerder bij dodelijke ongevallen; de zaak Stichtse Vecht', *THEMIS* 2014, afl. 1.
RLI 2023
'Goed water goed geregeld', *RLI* mei 2023, rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld.
Robinson 2000
P.H. Robinson, 'Why does the criminal law care what the layperson think is just? Coercive versus normative crime control', *Virginia Law Review* (86) 2000, afl. 8.
Roef 2001
D. Roef, *Strafbare overheden: een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring* (diss. Maastricht), Groningen: Intersentia Uitgevers 2001.
Roef 2001b
D. Roef, 'Strafvervolging van overheden: een evaluatie naar aanleiding van de ramp in Enschede', *AA* 2001, archiefcode AA20010142.
Roef 2003
D. Roef, 'De strafbaarheid van overheden in rechtsvergelijkend perspectief', *O&A* 2003.
Roef 2011
D. Roef, 'Strafvervolging van overheden: een stand van zaken', *VR* 2011/83.
Roef 2012
D. Roef, 'De immuniteit van overheden: een stand van zaken in EVRM-perspectief', *Sb* 2012/7, 1 juli 2012
Roef 2018a
D. Roef, 'De strafrechtelijke positie van overheden anno 2018: een stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2018/26.
Roef 2018b
D. Roef, 'België heeft de strafrechtelijke immuniteit van overheden afgeschaft: een voorbeeld voor Nederland?', *Sb* 2018, afl. 6.
Roelofs & Filemon 2023
J. Roelofs & A. Filemon, '(On)toelaatbaarheid van greenwashende merken', *BMM Bulletin* 2023, afl. 1.

Roelvink e.a. 2002
H.L.J. Roelvink M.A.P. Bovens, G. Knigge & H.R.B.M. Kummeling, *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat*, Den Haag: februari 2002.
Roessingh e.a. 2023
D. Roessingh, H. ten Bruggencate, L. Baks & S. Dumoulin, 'Practical Implications of the CSDDD: A Threat to its Effectiveness', *Ondernemingsrecht* 2023/39.
Romans 2022
S. Romans, 'Ecocide, instrument tegen vervuilers of symboolpolitiek?', *De Tijd* 8 november 2022.
De Roos 1987
Th.A. de Roos, *Strafbaarstelling van economische delicten* (diss. Utrecht) Arnhem: Gouda Quint 1987.
Roper 2018
V. Roper, 'The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 – A 10-year Review', *The Journal of Criminal Law* (82) 2018, afl. 1.
Rozemond 2012
N. Rozemond, 'Past de Staat der Nederland in het verdachtenbankje?', *R&R* 2002/2.
Rozemond 2024
N. Rozemond, 'Tegen de leer van de redelijke toerekening', *AA* 2024, archiefcode AA20240872.
Rozie & Vansweevelt 2014a
J. Rozie & T. Vansweevelt, 'Causaliteit in het Belgisch strafrecht. Over de kruisbestuiving tussen het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en het strafrecht', *Nullum Crimen: Tijdschrift voor straf- en strafprocesrecht* (9) 2014, afl. 6.
Rozie & Vansweevelt 2014b
J. Rozie & T. Vansweevelt, 'Causaliteit in het Belgisch strafrecht', *Preadviezen van de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* 2014, afl. 1.
Rubinoff 2005
C. Rubinoff, 'Case Watch: Judicial Activism at the European Court of Human Rights', *Open Society Justice Initiative* 8 juli 2015, justiceinitiative.org/voices/case-watch-judicial-activism-european-court-human-rights.
Rutherford 2011
S. Rutherford, *Governing the Wild: Ecotours of Power*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2011.

Sahagún 2023
L. Sahagún, 'California sues five major oil companies for decades-long campaign of deception about climate change', *Los Angeles Times* 16 september 2023.
Samadi 2020
M. Samadi, *Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Sanderink 2020
HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), *JB* 2020/37, m.nt. D.G.J. Sanderink.
Sanders 2023
B. Sanders, 'While the world burns, fossil fuel CEOs are lining their pockets', *Bernie Sanders U.S. Senator for Vermont*, sanders.senate.gov/op-eds/while-the-world-burns-fossil-fuel-ceos-are-lining-their-pockets.
Van Santen 2019
H. van Santen, 'Informatie Limburg over toezicht lachgas klopte niet', *NRC Handelsblad* 23 mei 2019.
Van Santen 2020a
H. van Santen, 'Industriële CO2-uitstoot kan eenvoudig omlaag', *NRC Handelsblad* 7 juli 2020.
Van Santen 2020b
H. van Santen, 'Limburg ging goed om met uitstoot lachgas, vindt Limburg', *NRC Handelsblad* 7 februari 2020.
Van Santen & Van der Walle 2020
H. van Santen & E. van der Walle, 'Urgenda eist snel extra klimaatbeleid', *NRC Handelsblad* 11 november 2020.
Sarat 2017
A. Sarat, *Human Rights and Legal Judgments: The American Story*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.
Satzger & Von Maltitz 2021
H. Satzger & N. von Maltitz, 'Das Klimastrafrecht – ein Rechtsbegriff der Zukunft', *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* (133) 2021, afl. 1.
Schaap 2022a
A.L.M. Schaap, *Het daderschap van de rechtspersoon: Een onderzoek naar het Drijfmestkader als richtinggevend kader voor het daderschap van de rechtspersoon*, Den Haag: Boom juridisch 2022.
Schaap 2022b
A.L.M. Schaap, 'Een nieuwe vijfde Drijfmestomstandigheid: vereenzelviging', *TBS&H* 2022, afl. 5.
Schabas 2016
W.A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, Oxford: Oxford University Press 2016.
Schaffmeister 1991
D. Schaffmeister, 'De strafrechtelijke bescherming van ecologische rechtsgoederen' in: M.G. Faure. J.C. Oudijk & D. Schaffmeister (red.), *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, Arnhem: Gouda Quint 1991.
Schmidt 1881
H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht: volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz.*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1881.
Schomerus 2020
T. Schomerus, 'Climate Change Litigation: German Family Farmers and Urgenda – Similar Cases, Differing Judgments', *Journal for European Environmental & Planning Law* (17) 2020, afl. 3.

Schreuder 2021
A. Schreuder, 'Stel dat de zee opeens twee meter stijgt', *NRC Handelsblad* 31 januari 2021.

Schueler 2011
B. Schueler, 'Governmental liability: an incentive for appropriate adaptation?', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Climate Change Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011.

Schueler 2020
B. Schueler, 'Wat betekent het Urgenda-arrest voor de bestuursrechter?', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Schuilenburg 2019
M. Schuilenburg, 'De fossiele industrie hoort ook in het beklaagdenbankje', *De Volkskrant* 25 november 2019.

Schwalb 2020
B. Schwalb, 'AG Racine Sues Exxon Mobil, BP, Chevron, and Shell for Misleading Consumers About the Role Fossil Fuels Play in Climate Change', *Attorney General Brian Schwalb*, 25 juni 2020, oag.dc.gov/release/ag-racine-sues-exxon-mobil-bp-chevron-and-shell.

Schwegler 2017
V. Schwegler, 'The disposable nature: the case of ecocide and corporate accountability', *Amsterdam Law Forum* (9) 2017, afl. 3.

Scott 2014
M. Scott, 'Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: What Scope for Resisting Expulsion under Article 3 and 8 of the European Convention on Human Rights?', *International Journal of Refugee* (26) 2014, afl. 3.

Seibert-Fohr 2009
A. Seibert-Fohr, *Prosecuting Serious Human Rights Violations*, Oxford: Oxford University Press 2009.

SEC 2022
'SEC Charges BNY Mellon Investment Adviser for Misstatements and Omissions Concerning ESG Considerations', *SEC* 23 mei 2022, sec.gov/news/press-release/2022-86.

SEC 2023
'Deutsche Bank Subsidiary DWS to Pay $25 Million for Anti-Money Laundering Violations and Misstatements Regarding ESG Investments', *SEC* 25 september 2023, sec.gov/news/press-release/2023-194.

De Serière 2020
V.P.G. de Serière, 'Toekomstmuziek of utopie: kan de overheid voorschrijven dat de financiële sector meer substantieel bijdraagt aan het bereiken van klimaatdoelstellingen? Een overzicht', *Ondernemingsrecht* 2020/12.

Setzer & Higham 2022
J. Setzer & C. Higham, 'Global trends in climate litigation: 2022 snapshot', *LSE e.a.*, juni 2022 lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/08/Global-trends-in-climate-change-litigation-2022-snapshot.pdf.

Setzer & Higham 2024
J. Setzer & C. Higham, 'Global trends in climate litigation: 2024 snapshot', *LSE e.a.*, juni 2024 lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2024/06/Global-trends-in-climate-change-litigation-2024-snapshot.pdf.

Setzer & Vanhala 2019
J. Setzer & L.C. Vanhala, 'Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance', *WIREs Climate Change* (10) 2019, afl. 3.

Shimshack & Ward 2005
J.P. Shimschack & M.B. Ward, 'Regulator reputation, enforcement, and environmental compliance', *Journal of Environmental Economics and Management* (50) 2005, afl. 3.

Shinar & McKnight 1985
D. Shinar & A.J. McKnight, 'The Effects of Enforcement and Public Information on Compliance', in: L. Evans & R.C. Schwing (red.), *Human Behavior and Traffic Safety*, New York: Springer 1985.

Sicilianos 2020
L.A. Sicilianos, *Solemn Hearing on the occasion of the opening of the judicial year*, 31 januari 2020, echr.coe.int/documents/d/echr/Speech_20200131_Sicilianos_JY_ENG.

Sijmons 2020
E.S. Sijmons, 'Klimaatrisico's in de financiële sector: over groene zwanen en een uniform kader tegen greenwashing', *O&F* 2020, afl. 2.

Simester 2021
A.P. Simester, *Fundamentals of Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 2021.

Simester & Von Hirsch 2009
A.P. Simester & A. von Hirsch, 'Remote Harms and Non-constitutive Crimes', *Criminal Justice Ethics* (28) 2009, afl. 1.

Simester & Von Hirsch 2014
A.P. Simester & A. von Hirsch, *Crimes, Harms and Wrongs: On the Principles of Criminalisation*, Oxford: Hart Publishing 2014.

Slegers 2021
M. Slegers, 'Groen beleggingsfonds weer onder vuur na AFM-rapport', *Het Financieele Dagblad* 15 september 2021.

Van Sliedregt 2013
E. van Sliedregt, 'Immuniteit van de Staat: de houdbaarheid voorbij?', in: *Immuniteiten. Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging 2013-I), Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Sluiter & Van Straaten 2020
G.K. Sluiter & B. van Straaten, 'Ecocide als internationaal misdrijf? Perspectieven op vervolging en berechting in Nederland', *BSb* 2020, afl. 3.

Smal 2024
E. Smal, 'Wat is de impact van het grote OM-onderzoek naar ex-ING'er Hamers en vier ABN Amro-bestuurders?', *NRC Handelsblad* 20 december 2024.

Snoep 2024
M. Snoep 'Mogelijk toezicht door de ACM op de naleving van de CSDDD in Nederland', *ACM* 18 juli 2024, acm.nl/nl/publicaties/speech-martijn-snoep-publiek-toezicht-en-de-europese-duurzaamheidsrichtlijn-csddd.

Van Soest 2021
J.P. van Soest, 'Shell-klimaatzaak leidt tot een onzalige dwaalkoers', *Energiepodium* 2 juni 2021, energiepodium.nl/artikel/shell-klimaatzaak-leidt-tot-onzalige-dwaalkoers.

Sommer 2020
M. Sommer, 'Met Urgenda-arrest doet de Hoge Raad aan juridisch activisme', *De Volkskrant* 4 januari 2020.

Sparks 2020
T. Sparks, 'Protection of Animals Through Human Rights: The Case-Law of the European Court of Human Rights', in: A. Peters (red.), *Studies in Global Animal Law*, Berlin: Springer 2020.

Spek 2010
W.J.V. Spek, 'Het opportuniteitsbeginsel en de ultimum remedium-gedachte', *Sb* 2010/33.

Spier 2011
J. Spier, 'High noon: prevention of climate change as the primary goal of liability?', in: M. Faure & M. Peeters (red.), *Climate Change Liability: New Horizons in Environmental and Energy Law series*, Northampton: Edward Elgar Publishing 2011.

Spier 2014
J. Spier, 'Injunctive Relief', in: J. Spier & U. Magnus (red.), *Climate Change Remedies: Injunctive Relief and Criminal Law Responses*, The Hague: Eleven International Publishing 2014.

Spier 2020
J. Spier, *Principles on climate obligations of enterprises*, Den Haag: Eleven International Publishing 2020.

Spier 2021
J. Spier, 'SDGs: tussen droom en daad: een processie van Echternach: Het Shell-vonnis: stormram of eendagsvlieg?', *TvOB* 2021, afl. 6.

Spitzer & Burtscher 2017
M. Spitzer & B. Burtscher, 'Liability for Climate Change: Cases, Challenges and Concepts', *Journal of European Tort Law* 2017, afl. 2.

Stankunie, Streimikeine & Kyriakopoulos 2020
G. Stankunie, D. Streimikeine & G.L. Kyriakopoulos, 'Systematic Literature Review on Behavioral Barriers of Climate Change Mitigation in Households', *Sustainability* (12) 2020, afl. 18.

Stibbe Legal Insights 2022
'CSRD: nieuwe stap in duurzaamheidsambities', *Stibbe Legal Insights Podcast*, 15 december 2022, stibbe.com/nl/publications-and-insights/csrd-nieuwe-stap-in-duurzaamheidsambities-europa.

Stillings 2014
Z.L. Stillings, 'Human Rights and the New Reality of Climate Change: Adaptation's Limitations in Achieving Climate Justice', *Michigan Journal of International Law* (35) 2014, afl. 3.

Stop Ecocide Foundation 2021
'Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide: Commentary and Core Text', *Stop Ecocide Foundation*, juni 2021, stopecocide.earth/legal-definition.
Stoyanova 2017
V. Stoyanova, *Human Trafficking and Slavery Reconsidered: Conceptual Limits and States' Positive Obligations in European Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2017.
Stoyanova 2018
V. Stoyanova, 'The Disjunctive Structure of Positive Rights under the European Convention on Human Rights', *Nordic Journal of International Law* (87) 2018, afl. 3.
Stuart-Smith e.a. 2021
R.F. Stuart-Smith, F.E.L. Otto, A.I. Saad, G. Lisi, P. Minnerop, K. Cedervall Lauta, K. van Zwieten & T. Wetzer, 'Filling the evidentiary gap in climate litigation', *Nature Climate Change* (11) 2021.
Sunkin 2003
M. Sunkin, 'Crown immunity from criminal liability in English law', *Public Law* 2003, afl. 1.
Supran & Oreskes 2020
G. Supran & N. Oreskes, 'Addendum to 'Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977–2014)' Supran and Oreskes (2017 Environ. Res. Lett. 12 084019)', *Environmental Research Letters* (15) 2020, afl. 11.
Swirc 2023a
M. Swirc, 'Milieucriminaliteit – op grote schaal: De weg van genocide naar ecocide', *De Groene Amsterdammer* 2023, afl. 44.
Swirc 2023b
M. Swirc, 'De fossiele keten krijgt ecocidale trekken: De weg van genocide naar ecocide', *De Groene Amsterdammer* 2023, afl. 45.

Tadema & Van der Weg 2020
B.R. Tadema & E.G.A. van der Weg, 'Het Urgenda-arrest: analyse en vooruitblik: Verslag van een VMR Themamiddag', *MenR* 2020/14.
Tadros 2010
V. Tadros, 'Criminalization and Regulation', in: R.A. Duff, L. Farmer, S.E. Marshall, M. Renzo, & V. Tadros (red.), *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 2010.
Tadros 2012
V. Tadros, 'Fair Labelling and Social Solidarity', in: L. Zedner & J.V. Roberts (red.), *Principles and Values in Criminal Law and Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press 2012.
Tanaka e.a. 2018
K. Tanaka, M.T. Lund, B. Aamaas & T. Berntsen, 'Climate effects of non-compliant diesel cars', *Environmental Research Letters* (13) 2018, afl. 4.
Teclaff 1994
L.A. Teclaff, 'Beyond Restoration – The Case of Ecocide', *Natural Resources Journal* (34) 1994, afl. 4.

Terryn 2021
E. Terryn, 'Consumenten correct informeren over ecologische duurzaamheid: een uitdaging en een must?', *TvC* 2021/5.
Thurlings 2016
T.J. Thurlings, 'Omgevingswet en emissiehandel', *MenR* 2016/121,
Tielbeke 2016
J. Tielbeke, 'Het wetboek als breekijzer: Jaap Spier gaat zich inzetten voor het klimaat', *De Groene Amsterdammer* 7 september 2016.
Tielbeke 2019a
J. Tielbeke, 'Hoe vertel je het grootste verhaal ter wereld?', *De Groene Amsterdammer* 18 september 2019.
Tielbeke 2019b
J. Tielbeke, 'Big Oil in de beklaagdenbank: De mensheid versus de fossiele industrie', *De Groene Amsterdammer* 10 april 2019.
Tielbeke 2020
J. Tielbeke, *Een beter milieu begint niet bij jezelf*, Amsterdam: Das Mag Uitgevers 2020.
Tigelaar 2020
L.B.A. Tigelaar, 'Het energieprestatiecertificaat voor een gebouw naar Nederlands en Duits recht: De berekeningsmethode, de inzet van deskundige en sanctionering met elkaar vergeleken', *NTE* 2020, afl. 4.
Timmerman 2015
EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechische Republiek*), *EHRC* 2013/146 m.nt. M. Timmerman.
Tonry 2011
M. Tonry (red.), *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*, Oxford: Oxford University Press 2011.
Transparency International 2024
'Corruption Perceptions Index 2023', *Transparency International* 2024, transparency.org/en/cpi/2023.
Tucker 2012
W.C. Tucker, 'The Big Lie: Is Climate Change Denial a Crime against Humanity', *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law* (7) 2012, afl. 1.
Tulkens 2011
F. Tulkens, 'The Paradoxical Relationship between Criminal Law and Human Rights', *Journal of International Criminal Justice* (9) 2011, afl. 3.

UNODC 2022
'Crimes that Affect the Environment and Climate Change', *UNODC* 10 november 2022, worldwildlife.org/publications/crimes-that-affect-the-environment-and-climate-change.
Urbaitè 2011
L. Urbaitè, 'Judicial Activism in the Approach of the European Court of Human Rights to Positive Obligations of the State', *Baltic Yearbook of International Law* (11) 2011.

De Valk 2009
S.N. de Valk, *Aansprakelijkheid van leidinggevenden naar privaatrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatstaven* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Veenendaal & Velthuis 2020
T.W. Veenendaal & M. Velthuis, 'Feitelijk leidinggeven in het milieustrafrecht', *TBS&H* 2020, afl. 1.

Veilinga-Schootstra & Veilinga 2008
F. Veilinga-Schootstra & W.H. Veilinga, *Positive obligations en het Nederlandse straf(process)recht* (oratie Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2008.

Van der Velden & De Jonge 2024
A.J. van der Velden & D.N. de Jonge, 'Artikel 329 Sr', in: *T&C Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt op 1 april 2024).

Velthuis 2020
M. Velthuis, 'De beperkte toepasbaarheid van artikel 173a en 173b Sr in de praktijk', *BSb* 2020, afl. 3.

Velthuis 2022
M. Velthuis, 'Uitdagingen bij strafrechtelijke handhaving van het milieurecht', in: N. Teesing (red.), *Milieurecht in transitie*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Velthuis 2023
M. Velthuis, 'Bieden procesafspraken uitkomst bij capaciteitsproblematiek milieustrafrecht?', *VMR* 5 september 2023, milieurecht-site.e-captain.nl/nieuws/impact-procesafspraken-milieustrafrecht.

Vening 2019
F. Vening, 'Praktisch, snel en toegankelijk. Zelfregulering via de Stichting Reclame Code', *WW* 2019, afl. 8.

Verbruggen 2021
P.W.J. Verbruggen, 'Klimaatrechtspraak, consumentenrecht en misleidende milieuclaims', *TvC* 2021, afl. 4.

Verbruggen & Van Vliet 2023
P.W.J. Verbruggen & J. van Vliet, 'Duurzaamheid in het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht: De belofte van drie Europese wetgevingsvoorstellen', *WPNR* (154) 2023, afl. 7407.

Viljanen 2011
J. Viljanen, 'The Role of the European Court of Human Rights as a Developer of International Human Rights Law', *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (62/63) 2011.

Visser 2007
M.J.C. Visser, 'Zorgplichtbepalingen in het milieustrafrecht', in: M.J.C. Visser & A. de Lange (red.), *Milieustrafrecht: Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*, Den Haag: Boom juridisch uitgevers 2007.

Voermans 2011
J.W. Voermans, 'Legaliteit als middel tot een doel', in: *Controverses rondom legaliteit en legitimatie* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2011-1), Deventer: Wolters Kluwer 2011.

De Volkskrant 2006
'Ook de overheid moet vervolgbaar zijn', *De Volkskrant* 15 september 2006.

Vonk e.a. 2015
M. Vonk, A. Bouwman, R. van Dorland & H. Eerens, 'Wereldwijde klimaateffecten: Risico's en kansen voor Nederland', Den Haag: PBL 2015.

Ten Voorde 2008
J.M. ten Voorde, 'Strafrechtstheoretische bespiegelingen over afschrikking en generale preventie', *Justitiële Verkenningen* (34) 2008, afl. 2.

Ten Voorde 2014
J.M. ten Voorde, 'Prohibiting Remote Harms: On Endangerment, Citizenship and Control', *Utrecht Law Review* (10) 2014, afl. 1.

Ten Voorde 2021
J.M. ten Voorde, 'Aanzetten tot criteria voor strafbaarstelling in de voorfase': C.P.M. Cleiren, M.J.J. Kunst, J.P van der Leun, G.K. Schoep & J.M. ten Voorde (red.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek*, Den Haag, Boom Lemma uitgevers 2021.

Ten Voorde 2023
J.M. ten Voorde, 'Artikel 1 Sr', in: *T&C Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online, bijgewerkt op 19 maart 2024).

Ten Voorde 2024
J.M. ten Voorde, 'Collectieve rechtsbelangen in het Wetboek van Strafrecht', *DD* 2024/12.

Vos & Van 't Lam 2018
A.B. Vos & V.M.Y. van 't Lam, 'Heeft de Klimaatwet toegevoegde waarde naast de al in ontwikkeling zijnde Omgevingswet en het Klimaatakkoord?', *BR* 2018/76.

De Vries 2024
A.S. de Vries, 'Rechtszekerheid en legaliteit in het ecocidewetsvoorstel: Ook het Nederlandse wetsvoorstel om ecocide strafbaar te stellen schiet tekort: vier aanbevelingen', *NJB* 2024, afl. 14.

Van Vuuren 2020
D. van Vuuren, 'Wat betekent het Parijs Akkoord voor klimaatbeleid in Nederland?', in: C. Backes, E. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, VMR 2020-1, Den Haag: Boom juridisch 2020.

Vyoptil & Verburg 2017
A.L. Vytopil & F.M. Verburg, 'Aansprakelijkheid in verband met 'greenwashing'? Over oneerlijke handelspraktijken en wettelijk (on)verplichte MVO-verklaringen', *TvOB* 2017, afl. 2.

Wagtendonk 2022
A. Wagtendonk, 'Klimaat- en energiecrisis is een gedragscrisis, stuur daar (ook) op' *NRC Handelsblad* 12 april 2022.

Waling 1990
C. Waling, *Het materiële milieustrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Weigend 2008
T. Weigend, 'Societas delinquere non potest? A German Perspective', *Journal of International Criminal Justice* (6) 2008, afl. 5.

Van de Weijer 2019
B. van de Weijer, 'Winsten autobouwers dreigen te verdampen door hoge Co2-boetes', *De Volkskrant* 14 april 2019.
Van de Weijer 2020
B. van de Weijer, 'Volkswagen moet schadevergoeding betalen aan Duitse eigenaren van sjoemeldiesels', *De Volkskrant* 25 mei 2020.
Van de Weijer 2021
B. van de Weijer, 'Brussel presenteert keurmerk voor duurzame investeringen, maar schuift gevoelige punten zoals kernenergie voor zich uit', *De Volkskrant* 21 april 2021.
Wereldnatuurfonds 2024
'Living Planet Report 2024 – A System in Peril', *Wereldnatuurfonds*, Gland: Wereldnatuurfonds 2024.
Van de Wetering, Eckhardt & Bakker 2018
V.E. van de Wetering, S.A. Eckhardt & S.R. Bakker, 'De rol van het achterliggende rechtsgoed van strafbepalingen bij de beoordeling van de strafwaardigheid van gedrag', *DD* 2018/13.
Wewerinke-Singh 2019
M.J. Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Oxford: Hart Publishing 2019.
Wewerinke-Singh & Doebbler 2011
M.J. Wewerinke & C.F.J. Doebbler, 'Exploring the Legal Basis of a Human Rights Approach to Climate Change'. *Chinese Journal of International Law* (10) 2011, afl. 1.
Wewerinke-Singh & Doebbler 2016
M.J. Wewerinke-Singh & C.F.J. Doebbler, 'The Paris Agreement: some critical reflections of process and substance', *University of New South Wales Law Journal* (39) 2016, afl. 4.
Wewerinke-Singh & Salili 2020
M.J. Wewerinke-Singh & D.H. Salili, 'Between Negotiations and Litigation: Vanuatu's Perspective on Loss and Damage from Climate Change', *Climate Policy* (20) 2020, afl. 6.
Wewerinke-Singh, Stein & Doek 2021
M.J. Wewerinke-Singh, J.A.M. Stein & J.E. Doek, 'De ontwikkeling en implicaties van kinder- en mensenrechten op het gebied van klimaatverandering', *TvJr* 2021, afl. 2.
White 2015
R. White, 'Climate change, ecocide and the crimes of the powerful', in: G. Barak (red.), *The Routledge International Handbook of the Crimes of the Powerful*, Abingdon: Taylor & Francis Ltd 2015.
White 2020
R. White, *Climate Change Criminology*, Bristol: Bristol University Press 2020.
White & Kramer 2015
R. White & R.C. Kramer 'Critical Criminology and the Struggle Against Climate Change Ecocide', *Critical Criminology* (23) 2015.
WHO 2023
'Climate change', *World Health Organization* 12 oktober 2023, who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health.

Whyte 2020
D. Whyte, *Ecocide: Kill the corporation before it kills us*, Manchester: Manchester University Press 2020.
Van de Wiel 2021
C. van de Wiel, 'De klimaattransitie gaat iedereen raken: dit zijn de belangrijkste punten uit de Green Deal', *NRC Handelsblad* 14 juli 2021.
Van de Wiel 2022
C. van de Wiel, 'Het 'groene label van de Europese Commissie voor investeringen, is al vóór invoering controversieel', *NRC Handelsblad* 2 februari 2022.
De Wilde 2015
B. de Wilde, *Stille getuigen: Het recht belastende getuigen in strafzaken te ondervragen (artikel 6 lid 3 sub d EVRM)* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Kluwer 2015.
Willemsen 2015
M. Willemsen, 'Ecocide staat voor mij op gelijke voet met genocide', *De Volkskrant* 14 november 2015.
Wilson 2021
T. Wilson, 'Lawyer Who Defeated Shell Predicts Avalanche of Climate Cases', *Financial Times* 17 december 2021.
Van der Wilt 2013
H.G. van der Wilt, 'Corporate Criminal Responsibility for International Crimes: Exploring the Possibilities', *Chinese Journal of International Law* (12) 2013, afl. 1.
Van der Wilt 2021a
H.G. van der Wilt, 'Grootschalige milieuvervuilers voor het Internationale Strafhof: (g)een schijn van kans?', *DD* 2021/22.
Van der Wilt 2021b
H.G. van der Wilt, 'Criteria voor internationale strafbaarstelling', in: T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken & J. Simmelink (red.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amoricum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.
Van der Wilt 2023
H.G. van der Wilt, 'Climate Change as the Ultimate Form of Ecocide: Are Producers and Consumers Partners in Crime?', *Amsterdam Law School Research Paper* 2023, afl. 5.
Van Wingerde, Verbeek & Bisschop 2023
C.G. van Wingerde, S.A.M. Verbeek & L.C.J. Bisschop, 'De aanpak van milieucriminaliteit in Nederland. Lessen van de afgelopen decennia', *JV* (49) 2023, afl. 4, doi: 10.5553/JV/016758502023049004002.
Wiœniewski 2016
A. Wiœniewski, *The European Court of Human Rights: Between Judicial Activism and Passivism*, Gdañsk: Gdañsk University Press 2016.
Witjens 2011a
E.M. Witjens, *Strafrechtelijke causaliteit: De redelijke toerekening vergeleken met het privaatrecht* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2011.
Witjens 2011b
E.M. Witjens, 'Causale relaties en het recht: living apart together', *AA* 2011, archiefcode AA20110840.

Witjens 2012
E.M. Witjens, 'Het bewijs van causaal verband in de Groninger HIV-zaak', *DD* 2012/35.
Witjens 2014
E.M. Witjens, 'Considering Causation in Criminal Law', *The Journal of Criminal Law* (78) 2014, afl. 2.
Woerdman 2019
E. Woerdman, 'Klimaatrecht tussen marktwerking en overregulering', *NTE* (18) 2019, afl. 2.
Woerdman & Bolderwijk 2017
E. Woerdman & J.W. Bolderwijk, 'Emissions trading for households? A behavioral law and economics perspective', *European Journal of Law and Economics* (44) 2017, afl. 3.
Woerdman & Weishaar 2012
E. Woerdman & S.E. Weishaar, 'Knutselen met klimaatrecht: inefficiënties in emissiehandel door industrielobby's,' *AA* 2012, archiefcode AA20120622.
Wohlgezogen e.a. 2020
F. Wohlgezogen, A. McCabe, T. Osegowitsch & J. Mol, 'The wicked problem of climate change and interdisciplinary research: Tracking management scholarship's contribution', *Journal of Management & Organization* (26) 2020, special issue 6.

Xenox 2007
D. Xenox, 'Asserting the Right to Life (Article 2, ECHR) in the Context of Industry', *German Law Journal* (8) 2007, afl. 3.
Xenox 2018
D. Xenox, 'The Protection Against Crime as a Human Right: Positive Obligations of the Police', in: R. Alleweldt & G. Fickenscher (red.), *The Police and International Human Rights Law*, Springer 2018.

Yeo 2020
S. Yeo, 'Ecocide: Should killing nature be a crime?', *BBC* 6 november 2020.
Yildiz 2020
E. Yildiz, 'A Court with Many Faces, Judicial Characters and Modes of Norm Development in the European Court of Human Rights', *European Journal of International Law* (31) 2020, afl. 1.

Van Zeben 2012
J. van Zeben, 'Marktconforme regulering binnen het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet? Een rechtseconomische beschouwing van het Europese handelssysteem in broeikasgasemissierechten', *TO* 2012, afl. 4.
Van Zwam 2020
E. van Zwam, 'Hoe verdachten van misdrijven tegen de aarde vervolgd moeten worden', *Trouw* 26 november 2020.

Aangehaalde jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 25 april 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0425JUD000585672 (*Tyrer/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 oktober 1978, ECLI:CE:ECHR:1981:0206JUD000628973 (*Airey/Ierland*)
- EHRM 13 juni 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374 (*Marckx/België*)
- EHRM 26 maart 1985, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880 (*X. en Y./Nederland*)
- EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001012682 (*Ärtze für das Leben/ Oostenrijk*)
- EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 februari 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0218JUD001203386 (*Fredin/Zweden*)
- EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*)
- EHRM 9 december 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890 (*López Ostra/Spanje)*
- EHRM 22 november 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:1122JUD002019092 (*C.R./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD002434894 (*Grigoriades/ Griekenland*)
- EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD001496789 (*Guerra e.a./Italie*)
- EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 22 maart 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0322JUD003404496 (*Streletz, Kessler en Krenz/Frankrijk*)
- EHRM 10 april 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0410JUD002612995 (*Tanli/Turkije*)
- EHRM 21 november 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1121JUD003576397 (*Al Adsani/ Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 17 januari 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0117JUD003296796 (*Calvelli & Ciglio/ Italië*)
- EHRM 11 juli 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0711JUD002895795 (*Christine Goodwin/ Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 9 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0109JUD004533099 (*S.L./Oostenrijk*)
- EHRM 9 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0109JUD003939298 (*L. en V./Oostenrijk*)
- EHRM 22 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0522JUD004166698 (*Kyrtatos/Griekenland*)
- EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD00360229 (*Hatton/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003927298 (*M.C./Bulgarije*)
- EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz/ Turkije*)
- EHRM 31 mei 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0531JUD002730595 (*Koku/Turkije*)

- EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva/Turkije*)
- EHRM 12 juli 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0712JUD004113898 (*Moldovan e.a./Roemenië*)
- EHRM 26 juli 2005, CLI:CE:ECHR:2005:0726JUD007331601 (*Siladin/Frankrijk*)
- EHRM 17 januari 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0117DEC004275602 (*Luginbuhl/Zwitserland*)
- EHRM 27 juli 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0727JUD006948101 (*Bazorkina/Rusland*)
- EHRM 9 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1109JUD001144902 (*Tavli/Turkije*)
- EHRM 20 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1220JUD000788803 (*Nikolova en Velichkova/Bulgarije*)
- EHRM 20 maart 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (*Budayeva/Rusland*)
- EHRM 14 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1014JUD007093001 (*Blumberga/Letland*)
- EHRM 15 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0115JUD004659806 (*Branko Tomašić e.a./Kroatië*)
- EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 (*Tătar/Roemenië*)
- EHRM 12 mei 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0512DEC001821506 (*Greenpeace e.a./Duitsland*)
- EHRM 29 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0929DEC001922108 (*Van Melle e.a./Nederland*)
- EHRM 7 januari 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (*Rantsev/Cyrpus en Rusland*)
- EHRM 17 mei 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0517JUD003637604 (*Konokov/Letland*)
- EHRM 4 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2001:0504JUD002888395 (*McKerr/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 3 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:1103JUD005781300 (*S.H. e.a./Oostenrijk*)
- EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a./Rusland*)
- EHRM 22 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2010:1007JUD003007806 (*Konstantin Markin/Rusland*)
- EHRM 18 april 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD005955208 (*Rohlena/Tsjechië*)
- EHRM 21 oktober 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUD004275009 (*Del Río Prada/Spanje*)
- EHRM 16 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0716JUD003735909 (*Hämäläinen/Finland*)
- EHRM 7 april 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0407JUD000688411 (*Cestaro/Italië*)
- EHRM 14 april 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0414JUD002401405 (*Mustafa Tunç en Fecire Tunç/Turkije*)
- EHRM 4 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD006954612 (*Cevrioglu/Turkijke*)
- EHRM 1 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0601JUD003050011 (*Malik Babeyev/Azerbeijan*)
- EHRM 24 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD006036708 (*Khamtokhu & Aksenchik/Rusland*)
- EHRM 20 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1120JUD004793309 (*Asma/Turkije*)
- EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e.a./Zwitserland*)
- EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120 (*Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a.*)
- EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC000718921 (*Carême/Frankrijk*)
- EHRM 18 juni 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0613JUD003231223 (*Karsai/Hongarije*)

Hof van Justitie

· Hof van Justitie 17 juni 1976, ECLI:EU:C:1977:13 (*Amsterdam Bulb*)
· Hof van Justitie 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Griekse Maïs*)
· Hof van Justitie 9 december 1997, ECLI:EU:C:1997:595 (*Spaanse Aardbeien*)

Hoge Raad

· HR 14 februari 1916, ECLI:NL:HR:1916:BG9431 (*Melk en Water*)
· HR 12 september 1978, ECLI:NL:HR:1978:AC2616 (*Letale longembolie*)
· HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7087 (*Aortaperforatie*)
· HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7375
· HR 2 april 1985, ECLI:NL:HR:1985:AB7967 (*Onbehoorlijk gedrag*)
· HR 16 december 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9607
· HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616 (*Volkel*)
· HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342 (*Pikmeer II*)
· HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (*Krulsla*)
· HR 18 september 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1471
· HR 20 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2809 (*Mensenroof*)
· HR 28 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE1490
· HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (*Drijfmest*)
· HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575
· HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454
· HR 27 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BT6362 (*Groninger HIV*)
· HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765
· HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733
· HR 20 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2892
· HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236
· HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*)
· HR 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1368

Gerechtshoven

· Hof Den Haag 17 april 1996, ECLI:NL:GHSGR:1996:AD2530
· Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956
· Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788
· Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240
· Hof Amsterdam 24 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV2831
· Hof Den Bosch 7 augustus 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BX3833
· Hof Arnhem 29 november 2012, ECLI:NL:GHARN:2012:BY4622 (*Groninger HIV*)
· Hof Den Haag 19 mei 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1204
· Hof Amsterdam 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5050
· Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675
· Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (*Urgenda*)
· Hof Den Haag 6 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3334
· Hof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347
· Hof Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826

- Hof Den Haag 27 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:298
- Hof Den Bosch 15 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1085
- Hof Amsterdam 11 april 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:909
- Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109
- Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*)

Rechtbanken

- Rb. Oost-Brabant 24 maart 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1277
- Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (*Urgenda*)
- Rb. Overijssel 15 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297
- Rb. Amsterdam 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6720
- Rb. Rotterdam 15 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:225
- Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658
- Rb. Den Haag 12 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:6869
- Rb. Amsterdam 12 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942
- Rb. Oost-Brabant 1 mei 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2492
- Rb. Overijssel 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:3019
- Rb. Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12440
- Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*)
- Rb. Overijssel 3 juni 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2225
- Rb. Amsterdam 14 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2019:8741
- Rb. Amsterdam 12 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7435
- Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499
- Rb. Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987
- Rb. Oost-Brabant 30 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:306
- Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1512

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 22 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ3426
- ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1896
- ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603

Reclame Code Commissie

- RCC 30 juni 2021, 2021/00083
- RCC 9 oktober 2023, 2023/00091
- RCC 19 december 2023, 2023/00294
- CVB 6 maart 2024, 2023/00346

Buitenlandse rechtspraak

- United States District Court, N.D. California (VS) 30 september 2009, C 08-1138 SBA
- United States District Court, S.D. Mississippi, Southern Division (VS) 20 maart 2012, 1:11CV220–LG–RHW

- Lahore High Court (Pakistan) 4 september 2015, W.P. No. 25501/2015
- High Court of Justice (VK) 1 mei 2019, CO/2760/2018, CO/3089/2018, CO/3147/2018 & CO/3149/2018
- Supreme Court (VK) 16 december 2020, UKSC 52

Curriculum vitae

Sjoerd Lopik (Zwijndrecht, 1990) studeerde van medio 2008 tot medio 2011 aan University College Roosevelt en behaalde daar de bachelor *Liberal Arts and Sciences*. Vervolgens studeerde hij Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht, waar hij in 2015 de master Strafrecht met succes afrondde. Tijdens zijn rechtenstudie werkte hij als studerend medewerker bij De Brauw Blackstone Westbroek. In september 2015 begon hij met de advocatenopleiding bij Allen & Overy, waar hij een brede praktijk voerde op het gebied van het ondernemingsstrafrecht. Per februari 2024 stapte hij over naar De Roos, waar hij als advocaat-partner werkt in de praktijkgroepen *Investigations & Enforcement* en *Climate & Sustainability*. Hij staat ondernemingen, overheidsorganen en belangenorganisaties bij in zaken die op deze onderwerpen betrekking hebben. Sinds 2020 is hij als buitenpromovendus verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Na afronding van zijn proefschrift blijft hij als *research fellow* binnen dat instituut werkzaam. Sjoerd is lid van de redactie van het Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving.

Nawoord

Hoewel ieder promotieonderzoek zijn hoogte- en dieptepunten kent, heb ik het schrijven van dit boek vrijwel altijd als een voorrecht ervaren. Dit komt vooral door de mensen die mij – direct of op afstand – bij het schrijven van dit proefschrift hebben begeleid en geholpen. Aan het einde van dit boek wil ik dan ook graag een aantal van hen bedanken.

Ten eerste wil ik mijn promotor en co-promotoren bedanken. Ik bedank Jan Crijns, omdat ik me geen betere leermeester op het gebied van rechtswetenschappelijk onderzoek had kunnen wensen, zowel wat betreft de grootste strafrechtelijke leerstukken als de kleinste juridische finesses. Alleen al vanwege zijn scherpe en vaak ook nog geestige commentaar zal ik dit onderzoek nog gaan missen. Kelly Pitcher bedank ik voor haar – voor mij weleens confronterende – vermogen om telkens meteen de belangrijkste verbeterpunten in mijn analyses te vinden. De hoofdlijnen van dit onderzoek hebben daar in belangrijke mate vorm door gekregen. Margaretha Wewerinke-Singh ben ik dankbaar voor het delen van haar onovertroffen kennis over het klimaatrecht, die een fundament vormde voor dit proefschrift. Zij is voor mij bovendien een voorbeeld door haar indrukwekkende staat van dienst in zowel de rechtswetenschap als -praktijk.

De leden van de leescommissie, Denis Abels, Michael Faure, Ellen Gijselaar, Valerie van 't Lam en Jannemieke Ouwerkerk, bedank ik voor de aandacht die zij aan mijn boek hebben geschonken en voor hun waardevolle suggesties.

Mijn dank gaat ook uit naar de medewerkers van het Instituut voor Strafrecht & Criminologie. Ik heb me daar vanaf het begin van mijn onderzoek welkom en geïnspireerd gevoeld. Daarom ben ik blij om na mijn promotie aan het Instituut verbonden te blijven.

Jelle Cnossen bedank ik voor zijn cruciale rol in het proces dat leidde tot mijn promotietraject, en voor zijn behulpzaamheid bij het beantwoorden van allerlei grote en kleine vragen die tijdens mijn onderzoek naar voren kwamen.

In het kader van dit onderzoek heb ik van gedachten gewisseld met juristen die bereid waren om met mijn onderzoek mee te denken, waaronder Geert Corstens, Ingeborg Koopmans, Rob de Rijck, Joris Ruigewaard en Jaap Spier. Te mogen putten uit hun expertise en ervaring was een hoogtepunt van het schrijven van dit proefschrift, en in verschillende gevallen zelfs van mijn juridische carrière tot nu toe.

Ik bedank Tim Bleeker voor zijn suggesties bij gedeelten van dit proefschrift en voor de eet- en wandelafspraken waarbij wij het klimaatrecht, het vaderschap, Oasis en vele andere gezamenlijke interesses bespraken.

Mijn voormalige kantoorgenoten bij Allen & Overy, waaronder Maxime Aarts, Kyomi Bottse, Kim Helwegen, Iris van den Oord, Marleen van Putten, Joris Steenkamp en Jasper Strijder, ben ik dank verschuldigd voor de ruimte en inspiratie die zij mij hebben geboden om dit boek te schrijven. Ik bedank Seppe Stax voor het schrijfproces van ons artikel, waaruit dit promotieonderzoek voortkwam. De uiteenlopende lessen van Patrick Ploeger en Neyah van der Aa waren belangrijk voor mij, ook om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. In het bijzonder bedank ik Hendrik-Jan Biemond, omdat hij me liet zien dat de advocatuur en maatschappelijke doelen verenigbaar zijn. Ik prijs mezelf gelukkig dat ik mijn loopbaan aan de Apollolaan ben gestart.

Ook mijn huidige kantoorgenoten bij De Roos ben ik dankbaar, waaronder Friso van Orden, voor het voortdurend aanhoren van mijn lof- en klaagzangen over het promotieproces, Philip de Roos, voor zijn aanstekelijke enthousiasme om de ruimte te nemen om dit boek af te ronden, en Lisette van der Linde, omdat zij als mijn kundige klimaatteamgenoot met stukken van dit proefschrift wilde meelezen.

Max Smeets bedank ik voor de jaren van vriendschap en de sportieve weekenden in Zürich, waar dit onderzoeksproject werd uitgedacht. Zijn wetenschappelijke prestaties zijn bovendien zo indrukwekkend, dat deze erg helpen bij het relativeren van mijn eigen academische dilemma's. Ook daar bedank ik hem voor.

Mijn andere vrienden en vriendinnen ben ik ook dank verschuldigd, waaronder voor het tonen en veinzen van interesse in dit onderzoeksproject. Jullie weten wie jullie zijn, en in het bijzonder noem ik hier Bart-Jan, Joep en Krit.

Daarnaast bedank ik mijn opa Jan, die zoals altijd vol trots reageerde toen ik mijn promotieplek kreeg. Ook aan het einde van het schrijfproces gingen zijn enthousiaste aanmoedigingen nog vaak door mijn gedachten.

Mijn ouders en mijn broer bedank ik voor wat zij mij hebben geleerd. In ons liefdevolle gezin stond voor studie en werk centraal dat je belangrijke keuzes hoort te maken met je hart, om vervolgens op het ingeslagen pad je best te doen. Op basis van die lessen is dit boek tot stand gekomen.

Bovenal wil ik Jaantje bedanken voor haar steun en betrokkenheid bij dit promotieonderzoek. In de jaren van dit onderzoek verloofden we ons, trouwden we en kregen we twee geweldige kinderen, Tooske en Bram. Daardoor waren het de mooiste jaren van mijn leven tot nu toe.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden zijn in 2024 en 2025 verschenen:

MI-414 E. Hutten, *Belastingprofessionals onder maatschappelijke druk. Een Nederlandse casestudie naar reacties op BEPS*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-415 R. Stolk, *Procederende belangenorganisatie in de polder. Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024

MI-416 A. Sarris, *International law and governance of the Arctic in an era of climate change*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 382 2

MI-417 F. Heitmüller, *Combatting tax avoidance, the OECD way? The impact of the BEPS Project on developing and emerging countries' approach to international tax avoidance,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-418 F.I. Kartikasari, *Mining and environmental protection in Indonesia: Regulatory pitfalls,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 462 1

MI-419 S.H. Starrenburg, *Striking a balance between local and global interests. Communities and cultural heritage protection in public international law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-420 D. Stefoudi, *Legal and policy aspects of space big data. Legal implications of the use of large amounts of space data – Regulatory solutions and policy recommendations* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 479 9

MI-421 S. Poulopoulou, *Towards the establishment of a new International Humanitarian Law compliance mechanism. Lessons learned from monitoring systems within the International Humanitarian and Human Rights Law frameworks*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-422 M. Aalbers, *De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht. Tussen verbod en verenigbaarheid?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-423 J.M. Elbers, *Reward Systems in Prison*, (diss. Leiden), Alblasserdam: Ridderprint 2024

MI-424 Z. Tian, *Legal Aspects of Active Debris Removal (ADR): Regulation of ADR under International Space Law and the Way Forward for Legal Development*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-425 J.P. Cnossen, *Wisselwerking tussen commuun en bijzonder materieel strafrecht. Een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2024, ISBN 978 94 6212 967 2, ISBN 978 94 0011 466 1 (e-book)

MI-426 L.B. Louis, *Towards Better Policing. Achieving Norm Internalization and Compliance with Persuasively Designed Technology,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 559 8

MI-427 J.P. Loof & R.A. Lawson (red.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024. Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2024, ISBN 978 90 6750 070 8

MI-428 Y. Shi, *Labour Regulation of International Aviation. A Crawl-Walk-Run Approach in International Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 588 8

MI-429 I.S. Ouwehand, *Toetsing van deskundigenadviezen door de bestuursrechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, ISBN 978 94 6251 362 4

MI-430 P.L. Koopmans, *Essays on the Economics of Household Finance and Social Insurance*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-431 N.U. van Capelleveen, *Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen. Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024, ISBN 978 94 6212 009 9, ISBN 978 94 0011 504 0 (e-book)

MI-432 A.B. Muñoz Mosquera, *The North Atlantic Treaty Organization. An International Institutional Law Perspectivee*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024

MI-433 S. Vandenbroucke, *Navigating Corporate Responsibility in Global Supply Chains using Codes of Conduct*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-434 B.N. van Ganzen, *Dynamism and Democracy. Essays on the Fiscal Social Contract in a Globalised World*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-435 M. Michels, *Meerouderschap en het erfrecht. Een onderzoek naar de erfrechtelijke positie van het kind en zijn ouders in een intentioneel meeroudergezin*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-436 D.K. Jongkind, *Netwerksubsidies. Een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2025, ISBN 978 90 1318 051 0

MI-437 G. Boffi, *Socio-Economic Integration and Social Citizenship of Migrants: Empirical Analyses*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-438 A. Kaviani Johnson, *From concept to application: A critical reflection on child safeguarding from a children's rights perspective*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025 ISBN 978 94 6473 734 9

MI-439 J. Choi, *Criminal Liability of Pilots in Aviation Accident Cases,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-440 K. Sharma, *The Assembly of States Parties to the International Criminal Court – A Good Governance Approach,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-441 B. Budinská, *The European Central Bank's centralised application of national law under the Single Supervisory Mechanism. A rule of law analysis*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-442 H. Bliersbach, *Becoming and Belonging? Lived Experiences of Naturalization and Implementation of Citizenship Law in Germany and Canada*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-443 D.P.L. van Thiel, *Fundamental Labour Standards and the Shift from International to Transnational Labour Law. Countervailing Power in the Globalised World of Work*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025, ISBN 978 94 6473 757 8

MI-444 L.M.J. van Doorn, *From Risks to Public Opinion. How Structural Economic Changes Shape Political Attitudes and Policy Preferences*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-445 S.D. Koning, *De ventielfunctie van de artikel 12 Sv-procedure. Klachten tegen niet-vervolging in maatschappelijk gevoelige kwesties*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025, ISBN 978 94 6473 796 7

MI-446 A.S. Florescu, *Migration, Abduction and Children's Rights. The relevance of children's rights and the European supranational system to child abduction cases with immigration components,* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025

MI-447 C. Smit, *Minderheidskabinetten in Nederland en Denemarken*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2025, ISBN 978 94 6212 216 1 (978-94-0011-571-2 ebook)

MI-448 S.J. Lopik, *Klimaatstrafrecht. De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2025, ISBN 978 90 1318 157 9