



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De strafrechtelijke handhaving van klimaatnormen

Lopik, S.J.

Citation

Lopik, S. J. (2025). De strafrechtelijke handhaving van klimaatnormen. *Ars Aequi*, 74(10), 729-733. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4284140>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4284140>

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

DE STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING VAN KLIMAATNORMEN

Sjoerd Lopik*



S.J. Lopik
Klimaatstrafrecht: De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering
 Diss. Leiden, Meijers-reeks, Deventer: Wolters Kluwer 2025, 556 p.

Op 19 september 2025 promoveerde Sjoerd Lopik aan de Universiteit Leiden met het proefschrift *Klimaatstrafrecht: De rol van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering*. Promotor was prof. mr. dr. J.H. Crijns, co-promotoren waren mr. dr. K.M. Pitcher en dr. M.J. Wewerinke-Singh.

1 Introductie

In het kader van mijn werk als advocaat bezocht ik in oktober 2019 het Congres Milieustrafrecht in Utrecht. In die periode maakte ik mij in toenemende mate zorgen over het klimaatprobleem, en ik verwachtte op het congres over dat probleem te horen. Als het over milieu gaat, dan gaat het immers al gauw over het klimaat. Tot mijn verbazing bleek dit niet op te gaan voor het milieustrafrecht. De klimaatcrisis kwam louter in de inleiding van het congres terloops ter sprake. Thuisgekomen leidde ook een internetzoektocht naar strafrechtelijke klimaat handhaving nauwelijks tot resultaten. Dit verbaasde mij, en ik besloot mij in het onderwerp te gaan verdiepen. Samen met een kantoorgenoot schreef ik een artikel over klimaatverandering en strafrecht.¹ Na publicatie van dit artikel, had ik nog zoveel vragen dat ik er een

promotieonderzoek naar wilde verrichten. Het proefschrift waar dat in uitmondde, verdedigde ik onlangs aan de Universiteit Leiden.

In het proefschrift staat de vraag centraal welke rol het strafrecht speelt en zou moeten spelen bij het bestrijden van het klimaatprobleem

In het proefschrift staat de vraag centraal welke rol het strafrecht speelt en zou moeten spelen bij het bestrijden van het klimaatprobleem. Het onderzoek zet achtereenvolgens uiteen welke verplichtingen, beperkingen en mogelijkheden bestaan om het strafrecht aan te wenden om klimaatverandering te mitigeren. Deze verplichtingen worden onderzocht aan de hand van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin het Straatsburgse hof opdraagt om het strafrecht aan te wenden om mensenrechten te beschermen. De beperkingen van het strafrecht worden in kaart gebracht door middel van een analyse van broeikasgasemissies en klimaatschade in het licht van algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid, zoals causaliteit en legaliteit. De mogelijkheden die centraal staan in het onderzoek zijn onder meer een strafbaarstelling van ecocide en de strafrechtelijke handhaving van *greenwashing*.²

In dit artikel richt ik mij op een andere mogelijkheid van het strafrecht binnen het juridische antwoord op klimaatverandering, te weten de strafrechtelijke handhaving van klimaatwet- en -regelgeving. Dit

* Mr. dr. S.J. Lopik is advocaat-partner te Amsterdam en *research fellow* aan de Universiteit Leiden.

1 S.J. Lopik & S.H. Stax, 'Klimaatverandering en strafrecht: een verkenning', *BSB* 2020, afl. 3.

2 Zie daarover verder ook S.J. Lopik, 'Ecocide: een fair label?': De terminologie van een populaire nieuwe milieustrafbaarstelling met hooggespannen verwachtingen', *NJB* 2022/1353 en S.J. Lopik, 'Strafbare *greenwashing*', *TBS&H* 2024, afl. 4.

soort wet- en regelgeving is voornamelijk afkomstig uit het Europese recht, en legt verplichtingen op aan bepaalde soorten bedrijven en bedrijfsactiviteiten. De Nederlandse rechtsorde kent steeds meer klimaatnormen, en overtredingen daarvan kunnen in veel gevallen met het strafrecht worden gehandhaafd. In deze bijdrage worden voorbeelden gegeven van dat soort strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen. Ook wordt besproken wanneer de inzet van het strafrecht op zijn plaats is. Tot slot sta ik stil bij voorbeelden van handhaving en de stand van de Nederlandse milieuhandhaving. Op dat laatste terrein blijkt immers nog veel winst te behalen voor het Nederlandse klimaatbeleid.

In dit artikel richt ik mij op de strafrechtelijke handhaving van klimaatwet- en -regelgeving

2 Klimaatnormen in het Nederlands strafrecht

De hoeveelheid klimaatwetten en -regels is in het afgelopen decennium in rap tempo toegenomen. De drijvende kracht achter deze toename is de Europese Green Deal. De Europese Unie (EU) heeft zich ten doel gesteld om uiterlijk in 2050 als eerste continent klimaatneutraal te zijn.³ In dat kader worden normen in het leven geroepen om de broeikasgasemissies van het bedrijfsleven te reduceren, waarvan deze paragraaf een aantal voorbeelden noemt.⁴ Deze normen richten zich op bepaalde soorten bedrijven en activiteiten die aan klimaatverandering bijdragen. Ook de Nederlandse overheid ziet dergelijke wet- en regelgeving als een belangrijk onderdeel van klimaatmitigatiebeleid.⁵ De Brusselse klimaatnormen vereisen in veel gevallen implementatie door nationale wetgevers. De Nederlandse overheid moet in dat geval een keuze maken hoe zij overtredingen van deze normen zal gaan handhaven. Daarbij kiest zij vaak voor een duaal handhavingssysteem, waarbij overtredingen zowel tot een bestuurs- als een strafrechtelijke reactie kunnen leiden.

De Nederlandse implementatie van Europese klimaatwetgeving vindt doorgaans plaats via nationale bestuursrechtelijke wetten en regels. Dat soort nationale wetgevingsinstrumenten kunnen bestuursrechtelijk worden gehandhaafd via de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en kennen soms speciale handhabingsbepalingen. Als de wetgever kiest voor een duaal handhavingssysteem, dan worden overtredingen van die bestuursrechtelijke normen daarnaast strafbaar gesteld via de Wet op de economische delicten (WED). Door opname in de WED kunnen overtredingen van deze bestuurlijke normen ook tot strafrechtelijke handhaving leiden.⁶ In de Nederlandse rechtsorde zijn veel Brusselse klimaatnormen van kracht die door middel van de WED kunnen worden gehandhaafd. Als een bestuurlijke toezichthouder stuit op strafrechtelijk relevante overtredingen, is hij in beginsel zelfs verplicht om deze te melden aan het Openbaar Ministerie.⁷ Een strafrechtelijke procedure naar aanleiding van dit soort overtredingen kan tot hoge geldboetes voor ondernemingen en zelfs vrijheids- en taakstraffen voor individuen leiden.⁸ In deze paragraaf wordt een aantal voorbeelden van dit soort klimaatnormen genoemd.

Een eerste voorbeeld van strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen kan worden gevonden in de regels van het Europese emissiehandelsstelsel (EU-ETS). Deze hoeksteen van het Europees klimaatbeleid roept een systeem in het leven waarin bepaalde soorten bedrijven verplicht worden om emissierechten te kopen om broeikasgassen te mogen uitstoten. Het gaat met name om activiteiten waarbij veel uitstoot plaatsvindt, zoals het opwekken van grote hoeveelheden elektriciteit, het vervaardigen van bepaalde chemische producten, olieraffinage en de productie van ijzer en staal.⁹ 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 afneemt.¹⁰ In Nederland is nog geen sprake geweest van strafrechtelijk onderzoek naar overtredingen van het EU-ETS door een exploitant van een broeikasgasinstallatie. Dit zou wel mogelijk zijn door de strafbaarstelling van overtredingen van verschillende bepalingen rondom het EU-ETS.¹¹

Bestuurlijke handhaving van de regels van het EU-ETS heeft in Nederland al wel plaatsgevonden. De Nederlandse Emissieautoriteit is daartoe bevoegd, en heeft in verschillende gevallen een bestuurlijke boete opgelegd.¹² Ook het Europees Openbaar Ministerie (EOM) heeft onderzoek verricht naar exploitanten onder het EU-ETS.¹³ Op 27 februari 2023 bracht het EOM naar buiten dat het verschillende onderzoeks- en dwangmiddelen had aangewend in een onderzoek naar vermoedens van fraude binnen het EU-ETS in Bulgarije. Daarbij zouden volgens het EOM miljoenen euro's in het spel zijn. Het EOM verdenkt een accountant ervan dat hij bewust gefalsificeerde informatie aan de nationale emissieautoriteit heeft overhandigd. Het lijkt om een onderzoek van een grote omvang te gaan, aangezien meer dan veertig doorzoekingen en meer dan zeventig getuigenverhooren plaatsvonden.¹⁴ Op basis van openbare bronnen is op dit moment nog niet te achterhalen of dit onderzoek al tot een veroordeling heeft geleid.

Een ander voorbeeld van klimaatnormen waarvan overtreding strafbaar is gesteld via de WED, betreft de wet- en regelgeving met betrekking tot zogenoemde F-gassen.¹⁵ Dit zijn broeikasgassen die weliswaar in mindere mate worden uitgestoten, maar die veel sterker zijn dan bijvoorbeeld koolstofdioxide en methaan. Daarom hebben zij toch een significante invloed op het klimaat. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving, maar overtredingen van deze normen zijn ook strafbaar gesteld. In de praktijk heeft dit inmiddels ook tot strafrechtelijke handhaving geleid. Het Openbaar Ministerie publiceerde op 25 januari 2023 een persbericht waaruit volgt dat het een boete van € 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.¹⁶

De typegoedkeuringsregels voor voertuigen vormen een derde voorbeeld van klimaatwetten en -regels die kunnen worden gehandhaafd door middel van het strafrecht. Het is van belang dat ook de voertuigensector een bijdrage levert aan het mitigeren

3 Art. 2 lid 1 Verordening (EU) 2021/1119.

4 Voor een verdere uiteenzetting van dit soort wet- en regelgeving, zie E. Woerdman, M. Roggenkamp & M. Holwerda (red.), *Essential EU Climate Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2021.

5 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2021/22, 32813, nr. 974, p. 5.

6 Art. 1 en 1a WED.

7 Art. 5:44 lid 2 en 3 Awb.

8 Art. 6 WED.

9 Zie met name Bijlage 1 Richtlijn 2003/87/EG.

10 Zie verder J. van Zeven, 'Marktconforme regulering binnen het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet? Een rechtseconomische beschouwing van het Europese handelssysteem in broeikasgasemissierechten', *TO* 2012, afl. 4.

11 Voor de relevante regels, zie hoofdstuk 16 Wet milieubeheer. Het is de bedoeling dat de Nederlandse regels met betrekking tot het EU-ETS later worden overgeheveld naar hoofdstuk 14 Omgevingswet.

12 Nederlandse Emissieautoriteit, 'Organisatie: Stand van de NEa', *emissieautoriteit.nl* (laatst geraadpleegd 1 maart 2025).

13 Voor een achtergrond van (de werkzaamheden van) het EOM, zie M.J.J.P. Luchtman, 'Het Europees Openbaar Ministerie in Nederland. Over zijn prioritaire bevoegdheid, verhouding tot het OM en de bestuursrechtelijke handhavingsskolom', *DD* 2021/54, p. 694-708.

14 EPPO, 'Bulgaria: EPPO probes into multi-million euro fraud regarding greenhouse gas emissions', *epo.europa.eu* 27 februari 2023.

15 Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen en de Regeling gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen.

16 'Geldboete van 750.000 euro voor Chemours Netherlands BV', *om.nl* 25 januari 2023.

van klimaatverandering, omdat deze sector een aanzienlijke bron van broeikasgasuitstoot is.¹⁷ Verordening (EU) 715/2007 van de EU roept verplichtingen 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 voertuig emitteert, waaronder koolstofdioxide.¹⁸ Het toezicht op de typegoedkeuringsregels wordt uitgevoerd door de Dienst Wegverkeer.¹⁹

De meest in het oog springende strafvervolgning 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 werd geëmitteerd. Het betrof hierbij met name de uitstoot van stikstofoxiden, wat geen broeikasgas is. Deze zogenoemde 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 aangetoond dat de sjoemelsoftware ook nadelige gevolgen voor het klimaat heeft gehad.²⁰ In Nederland lijkt voornamelijk geen strafrechtelijke procedure bij een rechter ahangig te zijn gemaakt met betrekking tot sjoemeldiesels.

De meest in het oog springende strafvervolgning op basis van deze typegoedkeuringsregels vond plaats in Duitsland. Deze zogenoemde Dieselgate draaide 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

Daarnaast kan worden gedacht aan strafrechtelijk handhaafbare wetten en regels die betrekking hebben op hout en houtproducten. Ook deze normen komen grotendeels voort uit wetgevingsinstrumenten van de EU.²¹ In deze instrumenten wordt uitdrukkelijk overwogen dat de bescherming van bossen en bomen mede tot doel heeft om klimaatverandering te beperken.²² In de afgelopen jaren zijn meerdere nieuwsberichten van bestuursorganen verschenen die draaien om toezichts- en handhavingsonderzoeken naar houtimporteurs. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is in meerdere gevallen tot bestuurlijke handhaving overgegaan.²³ Ook het Openbaar Ministerie heeft meermaals overtredingen van houtwetten en -regels gehandhaafd. Zo werd in november 2024 een schikking getroffen met een jachtbouwer voor het gebruik van fout hout.²⁴ Deze wetten, regels en handhavingsvoorbeelden laten zien dat er een grote variëteit aan klimaatnormen in Ne-

derland bestaat, en dat zij vaak strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. In de praktijk hebben zich in de afgelopen jaren ook verschillende voorbeelden van handhaving voorgedaan.

3 Dilemma's in een duaal handhavingssysteem

Doordat de voornoemde en andere klimaatnormen zowel bestuurs- als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, kunnen in de praktijk dilemma's ontstaan tussen gebruikmaking van deze rechtsgebieden. Er bestaat geen dwingend kader om een keuze te maken tussen het bestuursrecht en strafrecht, maar in de parlementaire geschiedenis en rechtswetenschappelijke literatuur zijn wel enkele aanwijzingen in dit kader te vinden. Van oudsher heeft het strafrecht te gelden als een *ultimum remedium*, oftewel een laatste redmiddel. Slechts als andere rechtsgebieden onvoldoende soelaas voor handhaving bieden, zou het strafrecht mogen worden aangewend.²⁵ In de praktijk leidt dit veelal tot het uitgangspunt dat het strafrecht moet worden gereserveerd voor de ernstigste overtredingen.²⁶ Het bestuursrecht zou volgens dat uitgangspunt voor de handhaving van andere overtredingen moeten worden gebruikt.

De *ultimum-remedium*-gedachte heeft in de afgelopen decennia echter aan populariteit verloren. In de milieurechtpraktijk wordt tegenwoordig vaker gesproken van een optimum-remedium-uitgangspunt, waarbij per geval wordt nagegaan welk rechtsgebied de meest passende reactie kan vormen. Keuzes tussen bestuurs- en strafrecht worden gemaakt met 'een open afweging tussen twee min of meer gelijkwaardige instrumenten'.²⁷ Het bestuursrecht kent gespecialiseerde toezichthouders, waarvan enkele in de vorige paragraaf werden genoemd. Deze toezichthouders zijn veelal goed op de hoogte van de specialistische en technische normen die zij moeten handhaven. Het Openbaar Ministerie heeft met het Functioneel Parket expertise op milieuterrein, maar moet met een beperkter aantal medewerkers veel meer normen beheersen dan de verschillende bestuursrechtelijke organen. Mede om die reden is het voor gespecialiseerde bestuursrechtelijke toezichthouders vaak gemakkelijker om tot handhaving over te gaan dan voor strafrechtelijke autoriteiten.

Tegelijkertijd heeft het strafrecht wel degelijk een belangrijke rol te spelen. Het strafrecht wordt meer dan andere rechtsgebieden geassocieerd met een gedragsveranderende werking. Door bepaald gedrag te bestraffen, wordt het toekomstig gedrag van de overtreder en van anderen beïnvloed. 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 overtredingen in verband met klimaatverandering logischerwijs gedachten op van morele verwerpelijkheid die niet straffeloos voorbij mag gaan. Als bedrijven de verplichtingen schenden die zij op basis van het klimaatrecht hebben, 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 bewuste 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. Vanwege deze

17 Zie bijvoorbeeld considerans 7 van Verordening (EU) 2019/631.

18 Deze normen zijn vastgesteld in Verordening (EU) 2019/631. Zie voor de Nederlandse implementatie van deze normen hoofdstuk 3 Wegenverkeerswet 1994.

19 Art. 4b Wegenverkeerswet 1994.

20 Zie bijvoorbeeld K. Tanaka, M.T. Lund, B. Aamaas & T. Berntsen, 'Climate effects of non-compliant diesel cars', *Environmental Research Letters* (13) 2018, afl. 4.

21 Verordening (EU) 995/2010 en Verordening (EU) 2023/1115.

22 Zie bijvoorbeeld considerans 1 Verordening (EU) 995/2010 en considerans 1 Verordening (EU) 2023/1115.

23 'NVWA en politie doen strafrechtelijk onderzoek naar houtimporteurs', *nvwa.nl* 17 mei 2024.

24 'OM treft schikking met Nederlandse jachtbouwer voor gebruik van fout hout', *om.nl* 26 november 2024.

25 J.H. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium: Levend leidend motief of archaisch desideratum', *AA* 2012, afl. 1, p. 11-18 (AA20120011).

26 Zie bijvoorbeeld art. 18.16 Omgevingswet.

27 Crijns 2012, p. 18.

gedragsveranderende en expressieve eigenschappen kan het strafrecht een belangrijke rol spelen bij klimaatveranderingsmitigatie.

Het is daarom een gemiste kans dat het Openbaar Ministerie in beleidsstukken en richtlijnen nog nauwelijks op de klimaatcrisis ingaat. Een proactieve aanpak is juist nodig om de grotendeels incidentgedreven strafrechtketen te dwingen tot meer aandacht voor klimaatverandering, aangezien het klimaatprobleem geen incident is, maar wel om structurele aandacht vraagt. Hoewel in de afgelopen jaren enkele goede voorbeelden van strafzaken en communicatie verschenen,²⁸ laat het Openbaar Ministerie zich nog altijd zelden horen over klimaatverandering. Een zoekslag naar klimaatberichtgeving in de nieuwsberichten van het Openbaar Ministerie leidt met name tot artikelen die betrekking hebben op de vervolging van activisten die nu juist voor een ambitieuzer klimaatbeleid opkomen. Dit promotieonderzoek leidt dan ook tot een aanbeveling tot meer strafrechtelijk klimaatbeleid. Dit zou de handhaving ten goede komen, die überhaupt aan een impuls toe is. Dit zal in de volgende paragraaf worden besproken.

Er bestaan steeds meer klimaatnormen in de Nederlandse rechtsorde, en deze kunnen veelal zowel bestuurs- als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Om naleving van deze normen te bevorderen, is het van cruciaal belang dat toezicht en handhaving plaatsvindt

4 Stand van de Nederlandse klimaat handhaving

Uit het voorgaande bleek dat er steeds meer klimaatnormen in de Nederlandse rechtsorde bestaan, en dat deze veelal zowel bestuurs- als strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Om naleving van deze normen te bevorderen, is het van cruciaal belang dat toezicht en handhaving plaatsvindt. Op dit terrein zijn echter zorgwekkende signalen op te merken. *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.²⁹ Een dergelijke algemene conclusie kan echter niet uit het rapport worden gedestilleerd.³⁰ 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 klimaat handhaving in Nederland.

Op het bredere milieuterrein bestaan wel allerlei onderzoeken naar de stand van de handhaving. De conclusies van commissies en onderzoekers zijn zonder uitzondering zorgwekkend. Een treffend voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de bevindingen van de commissie-Van Aartsen, die in het leven

werd geroepen om advies te geven over het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein.³¹ Zij concludeerde in 2021 dat de fragmentatie van toezichthouders zorgt voor milieuschade die had kunnen worden voorkomen.³² Op strafrechtelijk terrein wordt opgemerkt dat autoriteiten te weinig prioriteit geven aan milieuhandhaving. Bovendien zou er te weinig afstemming plaatsvinden tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhavers, waardoor onvoldoende informatie wordt uitgewisseld en gebreken ontstaan in de consistentie tussen beide handhavingssstelsels.³³ Informatie en kennis wordt nog te beperkt gedeeld tussen toezichthouders en opsporingsdiensten.³⁴

Milieuofficieren zijn voor hun informatievoorziening vaak afhankelijk van kennis van bestuursrechtelijke milieuautoriteiten. 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.’³⁵

Ondanks deze zorgwekkende signalen, waren er op het gebied van milieuhandhaving in de afgelopen jaren ook enkele lichtpunten op 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.³⁶ Dit voornemen heeft inmiddels gevolg gekregen door de milieucapaciteit van het Openbaar Ministerie te versterken en de researchcapaciteit effectiever in te zetten voor de opsporing van milieucriminaliteit.³⁷ Ook is milieucriminaliteit opgenomen in de ‘Veiligheidsagenda 2023-2026’ van de politie, waardoor dit onderwerp de komende jaren in vrijwel de gehele handhavingssketen extra aandacht zou moeten krijgen.³⁸ Daarnaast was het vorige kabinet van plan om hogere straffen voor milieucriminaliteit in het leven te roepen.³⁹ Deze positieve signalen zouden een bijdrage kunnen leveren aan het inlopen van de handhavingssachterstanden, maar het is onwaarschijnlijk dat de achterstanden hiermee in zijn geheel zullen verdwijnen.

Nederland is verplicht om klimaatnormen adequaat te handhaven

Nederland is echter verplicht om klimaatnormen adequaat te handhaven. De voornoemde klimaatwetten en -regels zijn immers afkomstig van de EU. Lidstaten hebben bepaalde verplichtingen om het Unierecht effectief te handhaven, zo volgt uit Europese rechtspraak en wetgeving. Nationale wetgevers zijn verplicht om zich aan deze regels te houden, maar dit geldt ook voor de toezichthouders, handhavers, justi-

28 Zie bijvoorbeeld ‘Geldboete van 750.000 euro voor Chemours Netherlands BV’, *om.nl* 25 januari 2023, en R. Neve e.a., *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2024. Een ‘special’ over kunststofafval en klimaatmaatregelen*, *politie.nl* 2024.

29 H. van Santen, ‘Industriële CO₂-uitstoot kan eenvoudig omlaag’, *nrc.nl* 7 juli 2020.

30 Product Design Center & Royal HaskoningDHV, *Project 6-25 Technology Validation* (referentie BH1304-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001), 1 juli 2020.

31 Besluit instelling Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in het milieudomein.

32 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, 4 maart 2021.

33 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, p. 343.

34 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2021, p. 28.

35 ‘Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 + addendum’, *om.nl* 23 juli 2021, p. 3.

36 Coalitieakkoord tussen de fracties van VVD, D66, CDA en ChristenUnie van 21 december 2021, p. 11.

37 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 22343/28663, nr. 336.

38 Ministerie van Veiligheid en Justitie, ‘Veiligheidsagenda 2023-2026’, december 2022, publicatienr. 122408302.

39 C. de Horde, ‘Hogere straf in de maak voor milieucriminaliteit’, *Het Financieel Dagblad* 21 mei 2023.

tiële autoriteiten en rechterlijke macht van de lidstaten.⁴⁰ Het Hof van Justitie van de EU heeft dan ook meermaals verduidelijkt dat lidstaten verplicht zijn tot adequate handhaving. Een van de meest aangehaalde uitspraken in dit kader is het *Griekse Mais*-arrest, waarin het Hof van Justitie overwoog dat handhaving onder meer 'effective, proportionate and dissuasive' behoort te zijn.⁴¹ Gezien de voorgaande bevindingen over de stand van de klimaat- en milieuhandhaving in Nederland, is het niet waarschijnlijk dat ons land op dit terrein aan die verplichting voldoet.

Het strafrecht zal het klimaatprobleem niet eigenhandig kunnen oplossen, maar kan daarin wel degelijk een belangrijke rol spelen

5 Conclusie

Tijdens het congres dat ik in 2019 bezocht, merkte ik op dat het strafrecht nog nauwelijks een rol speelde in het juridische antwoord op klimaatverandering. In de tussentijd hebben enkele aangiften en strafvervolgingen plaatsgevonden, waarvan een aantal in dit artikel werden benoemd. Het strafrecht blijft echter een kleine plaats innemen binnen het bredere juridische instrumentarium om de uitstoot van broeikasgasen te beperken. Door een gebrek aan toezicht en

handhaving is het onduidelijk of grote hoeveelheden overtredingen door de overheid worden gemist. Het strafrecht zal het klimaatprobleem niet eigenhandig kunnen oplossen, maar kan daarin wel degelijk een belangrijke rol spelen. Het rechtsgebied wordt geassocieerd met gedragsbeïnvloeding, en dat zou goed kunnen aansluiten bij de gedragsverandering die nodig is om broeikasgasemissies te beperken. Daarnaast zou het strafrecht een moreel antwoord kunnen bieden op verwerpelijke gedragingen op klimaat-terrein die niet straffeloos voorbij mogen gaan.

Het proefschrift geeft meer voorbeelden van strafrechtelijk handhaafbare klimaatnormen en signalen omtrent de handhaving. Ook andere onderwerpen komen aan bod. Het emitteren van broeikasgassen wordt in het boek bijvoorbeeld geplaatst in het licht van enkele algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid, waaronder causaliteit en legaliteit. Daaruit volgen enkele fundamentele bevindingen over de beperkingen en mogelijkheden die het strafrecht heeft om aan klimaatveranderingsmitigatie bij te dragen. Ook andere praktische toepassingen van het strafrecht komen in het boek ter sprake, waaronder de strafrechtelijke handhaving van *greenwashing* en andere oneerlijke uitlatingen die met klimaatverandering verband houden. Daarnaast gaat het boek in op de mogelijkheden die een strafbaarstelling van *ecocide* in het leven zou roepen voor het bestrijden van de klimaatcrisis en andere milieuproblematiek. Op die manier beantwoordt het boek een deel van de vragen waar dit promotietraject op het Congres Milieustrafrecht mee begon.

40 Zie verder Essens 2019, p. 29.

41 HvJ EU 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:339 (*Griekse Mais*).