

Vergaderjaar 2020–2021

35 690

Initiatiefnota van het lid van Raan: «Ecocide: de ontbrekende misdaad tegen de vrede»

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2021

Het kabinet is toegewijd aan het tegengaan van klimaatverandering, het mitigeren van de effecten van klimaatverandering, en het beschermen van kwetsbare natuur en biodiversiteit wereldwijd. Daarbij is de strijd tegen de straffeloosheid voor de ernstigste internationale misdrijven een prioritair onderwerp binnen het Nederlands buitenland- en mensenrechtenbeleid. Het kabinet heeft dan ook met interesse kennisgenomen van de initiatiefnota van het Kamerlid van Raan getiteld *Ecocide – de ontbrekende misdaad tegen de vrede*¹ (hierna: de initiatiefnota ecocide). In deze brief reageren wij namens het kabinet op de initiatiefnota ecocide.

Het kabinet deelt de zorg van de initiatiefnemer dat menselijk handelen leidt tot onherstelbare schade aan kwetsbare ecosystemen, hetgeen ook leefomstandigheden van mensen in gevaar brengt. Het kabinet staat daarom een ambitieus nationaal en internationaal natuurbeleid voor, waarbij het in versterkte mate inzet op het keren van biodiversiteitsverlies en op biodiversiteitsherstel. Daarbij is er aandacht voor specifieke ecosystemen, zoals bossen en de polaire gebieden. Deze onderwerpen zijn ingebed in de bredere aanpak die Nederland heeft voor het bevorderen van de Sustainable Development Goals en het behalen van de Klimaatdoelen uit het akkoord van Parijs.

De kern van de oproep van de initiatiefnota betreft het verkennen van de mogelijkheid om het begrip ecocide nader te definiëren en strafbaar te stellen als internationaal misdrijf middels een amendement van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof. De initiatiefnota stelt voor dat Nederland hier internationaal een actieve rol in gaat spelen.

¹ Kamerstuk 35 690, nr. 2

Voor dit kabinet is de voorgestelde weg van internationale strafbaarstelling van ecocide als internationaal misdrijf niet de gekozen weg om te bewandelen. Het kabinet ziet dat er inderdaad groeiende aandacht is voor het onderwerp, onder andere in een aantal Europese landen en de Europese Unie. Niettemin is het internationale draagvlak voor amendering van het Statuut van Rome op dit moment te beperkt om deze route kans van slagen te geven in de nabije toekomst. Ecocide is immers nog niet erkend als internationaal misdrijf en er is geen overeenstemming binnen de internationale gemeenschap over strafbaarstelling hiervan op internationaal niveau. Een aanpassing van het Statuut van Rome vereist een zorgvuldige procedure die tot nu toe enkel op basis van consensus is doorlopen. In 2015 werd duidelijk dat ook binnen Nederland geen consensus bestaat over het streven naar internationale strafbaarstelling van ecocide. Een motie van het lid Wassenberg² die de regering verzocht te pleiten voor toevoeging van ecocide aan het Statuut van Rome werd destijds gesteund door slechts zeven Kamerleden. Daarnaast plaatst het kabinet enkele juridische kanttekeningen bij dit voorstel (zie onder).

Dit alles overziend kiest het kabinet ervoor om andere, in de ogen van het kabinet effectievere, middelen aan te wenden om de vernietiging en beschadiging van ecosystemen en biodiversiteit aan te pakken, zoals de beïnvloeding van internationale beleidskaders en de inzet van ontwikkelingsprogramma's en -projecten.

Hieronder wordt kort toegelicht (1) hoe Nederland internationaal werkt aan manieren om de bescherming van natuur en biodiversiteit structureel te versterken, (2) welke wettelijke verankering natuurbescherming in Nederland kent en (3) welke kanttekeningen het kabinet plaatst bij het voorstel van strafbaarstelling van ecocide middels het Statuut van Rome.

1. Nederlandse internationale inzet ter bescherming van kwetsbare ecosystemen

Brede aanpak voor behoud van biodiversiteit

De internationale aanpak van het kabinet ter bescherming van kwetsbare biodiversiteit is in april jl. uiteengezet in de Kamerbrief *Versterking internationale inzet biodiversiteit*³ met betrekking tot het terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en het *Verdrag inzake Biologische Diversiteit* (het CBD). Hierin staat onder meer dat Nederland pleit voor een ambitieus nieuw strategisch raamwerk voor het CBD met bindende doelen en versterkte implementatie. Zo is Nederland toegetreten tot de op de *One Planet Summit 2021* gelanceerde *High Ambition Coalition for Nature and People*⁴ die zich inzet voor bescherming van tenminste dertig procent van de mondiale land- en zeegebieden voor 2030. Daarnaast is aangegeven hoe de ondersteuning van biodiversiteit vorm krijgt in het beleid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking: van klimaat, bossen, voedsel en water tot internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en handelspolitiek⁵.

² Kamerstuk 34 300 V, nr. 36

³ Kamerstuk 26 407, nr. 134

⁴ Meer informatie op <https://www.hacfornatureandpeople.org/>

⁵ Zie bijvoorbeeld over het belang van biodiversiteit in relatie tot voedselzekerheid Kamerstuk 26 407, nr. 126 en in relatie tot waterbeheer Kamerstuk 32 605, nr. 217.

Gerichte interventies voor belangrijke ecosystemen

In het verlengde van de inzet voor behoud van biodiversiteit acteert Nederland in internationale fora en verdragen gericht op bepaalde ecosystemen.

Bossen herbergen circa tachtig procent van de biodiversiteit op land. Het behoud van de voor de wereld belangrijkste bosgebieden en bosherstel zijn daarom essentieel onderdeel van de kabinetsinzet ter bescherming van kwetsbare ecosystemen en biodiversiteit⁶. Deze inzet wordt onder meer vormgegeven via programma's ten behoeve van duurzaam landschapsbeheer en het versterken van *forest governance* in ontwikkelingslanden. Op diplomatiek vlak zet Nederland zich in voor duurzame, ontbossingsvrije handelsketens en stimuleren we de ontwikkeling van innovaties en private investeringen in de bossensector. Zo sprak de Minister-President Rutte recent tijdens de genoemde *One Planet Summit* over dit onderwerp. In Europees verband streeft Nederland met gelijkgezinde landen naar effectieve maatregelen om «geïmporteerde ontbossing» te voorkomen.

Met betrekking tot de **poolgebieden** is recent de Nederlandse Polaire Strategie 2021–2025 «Beslagen ten IJs» gepresenteerd⁷. Zoals daarin beschreven bewandelt Nederland verschillende wegen om duurzame omgang met de poolgebieden te waarborgen en klimaatverandering tegen te gaan. Dit varieert van het instellen van een netwerk van beschermde zeegebieden in het noordpoolgebied, tot het stoppen van commerciële visserij in de centrale Noordelijke IJszee, tot de toetreding in 2019 van Nederland tot het besluitvormend orgaan van de *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR) dat deel uitmaakt van het Antarctisch verdragssysteem.

Voor wat betreft de bescherming van biodiversiteit in de **oceanen** heeft Nederland zich in 2015 gecommitteerd aan *SDG14: Leven in het Water*⁸. Activiteiten op land hebben invloed op de oceaan. Daarom is Nederland voorstander van een geïntegreerde benadering. Dit komt tot uiting in de Nederlandse inzet voor geïntegreerde *Marine Spatial Planning*⁹, voor *Nature Based Solutions* en voor het gebruik van de *Source-to-Sea Management Approach*, waarin alle onderdelen van industrie en maatschappij – ook diegenen die zich ver van de kust in het binnenland bevinden – worden gestimuleerd om hun negatieve invloed stroomafwaarts tot in kustgebieden en mariene ecosystemen in kaart te brengen en te minimaliseren. Naast deze benaderingen steunt Nederland de Europese opstelling binnen de *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*-onderhandelingen voor een juridisch bindende afspraak onder het *VN Zeerechtverdrag* (UNCLOS) over bescherming van mariene biologische diversiteit op de volle zee. De Europese Unie wil deze afspraak na totstandkoming hiervan zo snel mogelijk ratificeren en implementeren.

⁶ Kamerstukken 30 196 en 31 793, nr. 708

⁷ Kamerstuk 35 570 V, nr. 65

⁸ Zie o.a. Kamerstuk 30 196, nr. 543

⁹ Hierbij worden verschillende sectoren en partijen die belang hebben bij de oceaan, zoals transport, visserij, energie, industrie, recreatie, natuurbehoud en de overheid, samengebracht om geïnformeerde en gecoördineerde beslissingen te nemen over het duurzaam gebruik van de mariene omgeving en grondstoffen.

In de initiatiefnota wordt de Kamer verzocht in te stemmen met een verzoek aan de regering om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) te bevorderen en om de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen op nationaal niveau bindend te maken voor bedrijven die internationaal opereren. In de beleidsnota *Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap* van 16 oktober 2020¹⁰ concludeert het kabinet, net als de initiatiefnemer, dat het huidige IMVO-beleid niet volstaat. Het kabinet zet in op een brede gepaste zorgvuldigheidsverplichting, bij voorkeur op Europees niveau, om de naleving van de OESO-richtlijnen verder te bevorderen. Uw Kamer is op 11 februari 2021 geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de beleidsnota¹¹.

Er wordt momenteel door de Europese Commissie gewerkt aan een wetgevend initiatief op het gebied van duurzaam ondernemingsbestuur, waar gepaste zorgvuldigheid onderdeel van is. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de gewenste gepaste zorgvuldigheidsverplichting op Europees niveau kansrijk is. Mocht een effectief en uitvoerbaar voorstel op Europees niveau niet van de grond komen dan liggen er bouwstenen klaar voor het invoeren van nationale dwingende maatregelen. Voor een gedegen afweging zijn zowel het voorstel van de Commissie, alsook de posities van het Europees parlement en van de lidstaten noodzakelijk. De Commissie geeft aan dat een voorstel in het tweede kwartaal van 2021 wordt verwacht. In de zomer van 2021 is veel relevante en noodzakelijke informatie voorhanden. Voor die tijd is die informatie nog verre van compleet. Vanuit dat perspectief blijft de zomer van 2021 een logisch wegingsmoment de balans in Europa op te maken.

Versterking maatschappelijk middenveld en rechtsstatelijkheid

De initiatiefnota stelt terecht dat de inperking van de vrijheid van mensenrechtenverdedigers, waaronder natuurbeschermers en vertegenwoordigers van inheemse bevolkingen, zeer problematisch is. Geregeld hebben zij te maken met restricties, bedreigingen en zelfs geweld vanwege het werk dat zij doen en het doel dat zij nastreven. Zoals uiteen is gezet in de Kabinetsreactie op de initiatiefnota *Behoud het Woud*¹² is het staand beleid dat het kabinet zich inzet voor mensenrechtenverdedigers en een sterk maatschappelijk middenveld, zowel via de ambassades als via de subsidiefondsen die Nederland op dit gebied kent.

2. Natuurbescherming in Nederland

Natuur en biodiversiteit hebben zelf geen stem; hun belangen worden niet automatisch gediend. Ze verdienen daarom de blijvende aandacht van de overheid. Niet voor niets is dit belang vastgelegd in de Nederlandse Grondwet: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu». Aan dit Grondwetsartikel 21 wordt, voor zover het natuur betreft, op verschillende manieren invulling gegeven. Zo is de natuur in Nederland wettelijk beschermd via de *Wet natuurbescherming*¹³ (binnenkort *Omgevingswet*) en via het *Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*¹⁴ (binnenkort

¹⁰ Kamerstukken 26 485 en 35 495, nr. 337

¹¹ Kamerstuk 26 485, nr. 364

¹² Kamerstukken 30 196 en 31 793, nr. 708, p. 5

¹³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-02-17>

¹⁴ «Barro». <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/2020-12-01>

Besluit kwaliteit leefomgeving). De *Wet natuurbescherming* kent in artikel 1.11 een zorgplicht voor alle in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving. Ook andere overheden hebben het belang van de natuur verankerd in hun juridische en beleidsmatige instrumentarium.

Via de begroting voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit stelt het kabinet middelen ter beschikking voor behoud en versterking van de biodiversiteit¹⁵. Via het provinciefonds stelt het kabinet provincies in staat de afspraken uit het Natuurpact (2013) uit te voeren, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Aanvullend hierop is, in het kader van de stikstofaanpak, bijna drie miljard euro extra beschikbaar gesteld voor natuurherstel en -ontwikkeling. Via het programma Natuur maken Rijk en provincies hierover uitvoeringsafspraken. Het kabinet is van mening dat hiermee op een goede manier invulling wordt gegeven aan artikel 21 van de Grondwet.

3. Kanttekeningen bij het aanpassen van het Statuut van Rome

Het kabinet herkent het pleidooi voor strafbaarstelling van ecocide middels het Statuut van Rome, dat zoals de initiatiefnota uiteenzet een lange geschiedenis kent. Het kabinet acht het van belang enkele belangrijke bezwaren die het ziet bij het huidige voorstel in meer detail toe te lichten. Kort gezegd betreft dit (1) de observatie dat ecocide niet strafbaar is gesteld als internationaal misdrijf en ook een nationale praktijk tot strafbaarstelling vooralsnog ontbreekt en (2) dat een proces om het Statuut van Rome te amenderen met dit doel weinig kansrijk is, omdat het niet op consensus zal kunnen rekenen.

Ontwikkeling van het internationaal strafrecht

Er heeft zich sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog binnen het kader van het algemeen internationaal recht een solide stelsel van internationaal strafrecht ontwikkeld dat gericht is op opsporing en vervolging van de ernstigste internationale misdrijven. Het Internationaal Strafhof vervult hierin, op basis van het Statuut van Rome en in samenwerking met de 123 verdragspartijen, een essentiële rol.

Het Statuut van Rome (hierna: het Statuut) behelst de strafbaarstelling van de vier ernstigste internationale misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf agressie. Deze misdrijven zijn in 1998 opgenomen in het Statuut na een lange ontwikkeling, waarvan ook het *Verdrag inzake de voorkoming en de bestrafing van genocide* (9 december 1948), de vier *Verdragen van Genève* (12 augustus 1949) en de twee *Aanvullende Protocollen* hierbij (8 juni 1977) belangrijke onderdelen vormen. Daarnaast wordt in VN-verband gewerkt aan de totstandkoming van een nieuw verdrag inzake misdrijven tegen de menselijkheid.

Al vanaf de totstandkoming van het Statuut in 1998 bestaat internationaal brede consensus over het uitgangspunt dat de strafbaarstellingen uit het Statuut beperkt moeten blijven tot de ernstigste misdrijven, of – zoals de Preambule van het Statuut het stelt – «de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen».

¹⁵ Artikel 12 Natuur en Biodiversiteit

Ontbrekende praktijk van strafbaarstelling van ecocide

Om een opmaat te hebben naar internationale strafbaarstelling van ecocide in het Statuut van Rome moet er een praktijk bestaan van strafbaarstelling op nationaal niveau of in andere internationale verdragen. Op dit moment is het begrip «ecocide» onvoldoende gedefinieerd en is het niet erkend als internationaal misdrijf. Evenmin bestaat er in de rest van de wereld een voldoende praktijk van strafbaarstelling op nationaal niveau.

Ook bevatten slechts enkele milieuverdragen bepalingen die staten verplichten bepaalde gedragingen strafbaar te stellen.¹⁶ Deze verdragen vereisen dan de tussenkomst van staten om door middel van nationale wetgeving en beleid deze verdragsnormen te vertalen naar een nationale strafbaarstelling. De door de initiatiefnota voorgestane benadering bepleit een andere weg.

Wel kijkt het kabinet in dit verband met belangstelling naar de graduele ontwikkeling van het juridische begrip ecocide, onder andere door het panel van juridische experts dat zich op instigatie van de *Stop Ecocide Now Foundation* momenteel buigt over een juridische definitie van ecocide (publicatie wordt binnenkort verwacht).

De initiatiefnota refereert met betrekking tot nationale interventiemogelijkheden ook aan het onderzoeken van de mogelijkheid tot aanpassing van de Nederlandse *Wet Internationale Misdrijven* (WIM). Zoals in de memorie van toelichting van de WIM staat, strekt deze wet er echter primair toe om op inzichtelijke wijze te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het complementariteitsbeginsel van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Daarbij gaat het om een categorie misdrijven waarvoor in het internationaal recht inmiddels een aantal specifieke regels en leerstukken is ontwikkeld, zoals met betrekking tot de onverjaarbaarheid, universele rechtsmacht en de aansprakelijkheid van de meerdere. Mede afhankelijk van de internationale rechtsontwikkeling zouden op termijn andere misdrijven voor opneming in de WIM in aanmerking komen. De internationale rechtsontwikkeling op het gebied van ecocide wordt als gezegd nauwlettend in de gaten gehouden, maar het ligt niet in de rede daarop in de WIM vooruit te lopen.

Gebrek aan internationale consensus

Naast het ontbreken van een voldoende inhoudelijke basis voor het opnemen van ecocide als internationaal misdrijf in het Statuut van Rome, dient er ook op gewezen te worden dat amendering een gecompliceerd proces vormt. Tot nu toe heeft dit enkel op basis van consensus plaatsgevonden.

¹⁶ Voorbeelden zijn de *Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten*, Washington, 03-03-1973 (artikel VIII), Trb. 1975, nr. 23; het *Verdrag van Bazel* inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, 22-03-1989 (Art. 4 lid 3), Trb. 1990, nr. 12.

Sinds de inwerkingtreding van het Statuut in 2003 zijn zeven amendementsvoorstellen ter goedkeuring aan de Verdragspartijen voorgelegd.¹⁷ In geen van deze gevallen ging het om amendering ter uitbreiding van de vier bestaande categorieën internationale misdrijven uit het Statuut. Naar de mening van het kabinet is de internationale gemeenschap ver verwijderd van het bereiken van de benodigde consensus over de definitie en strafbaarstelling van ecocide als internationaal misdrijf. Illustratief hiervoor is het feit dat het in 1998 door de Raad van Europa gesloten *Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van strafrecht* tot op heden door slechts één Staat (Estland) geratificeerd is.¹⁸

Conclusie

Het kabinet deelt op veel punten de zorgen van de initiatiefnemer over de teruggang van biodiversiteit, aantasting van kwetsbare natuur en ecosystemen, en de effecten die dat heeft op mensen. Dit kabinet ziet, ondanks de gedeelde zorg, het echter niet als het meest effectief om zich actief toe te leggen op een amendement bij het Statuut van Rome om een verbod op ecocide te bewerkstelligen. In deze brief is uiteengezet welke redenen hiervoor bestaan. Ook zijn, zonder de intentie te hebben hier compleet in te zijn geweest, enkele elementen uit het huidige beleid van het kabinet aangehaald om aan te geven welke instrumenten het kabinet wel als kansrijk ziet ter bescherming van kwetsbare ecosystemen en biodiversiteit.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

¹⁷ (1) Amendement artikel 8 (2010) betreffende de uitbreiding van de strafbaarstelling van gifgassen en exploderende kogels naar het gebruik in niet-internationale conflicten; (2) amendementen betreffende het misdrijf agressie (2010); (3) amendement betreffende het verwijderen van artikel 124 (2015), een procedurele overgangsbepaling die nieuwe verdragspartijen de mogelijkheid bood om de jurisdictie van het Strafhof over oorlogsmisdrijven gedurende een periode van zeven jaar uit te sluiten; (4) amendement artikel 8 (2017) betreffende strafbaarstelling van het gebruik van wapens die gebruik maken van microbiologische of andere biologische middelen, of gifstoffen; (5) amendement artikel 8 (2017) betreffende het gebruik van wapens met als voornaamste gevolg het veroorzaken van verwondingen door fragmenten die in het menselijk lichaam niet met röntgenstralen kunnen worden ontdekt; (6) amendement artikel 8 (2017) betreffende het gebruik van laserwapens die speciaal zodanig zijn ontworpen dat hun enige gevechtsfunctie of een van hun gevechtsfuncties is het veroorzaken van blijvende blindheid bij onversterkt gezichtsvermogen, dat wil zeggen aan het blote oog of het oog met een corrigerende bril of lens; (7) amendement artikel 8 (2019) betreffende de uitbreiding van strafbaarstelling van uithongering naar niet-internationale gewapende conflicten.

¹⁸ Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van strafrecht, 04-11-1998, Trb. 2005, nr. 17.