

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

206

Vragen van de leden **Van Raan** en **Teunissen** (beiden PvdD) aan de Minister van Buitenlandse Zaken over *de publicatie van de juridische definitie van ecocide door een internationaal panel van experts* (ingezonden 25 juni 2021).

Antwoord van Minister **Knapen** (Buitenlandse Zaken), mede namens Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 6 oktober 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 3602.

Vraag 1

Bent u bekend met het voorstel voor een juridische definitie van ecocide, opgesteld door een internationaal panel van experts en gepubliceerd op 22 juni jl.?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat is uw appreciatie van het voorstel?

Antwoord 2

Het internationaal panel van juridische experts is eind 2020 door de niet-gouvernementele organisatie «Stop Ecocide Foundation» bij elkaar geroepen met als opdracht het opstellen van een ontwerpdefinitie voor een mogelijk amendement van het Statuut van Rome betreffende «ecocide». Het panel heeft een duidelijk en gedetailleerd voorstel geschreven. Dit biedt nuttige handvatten voor een discussie over de mogelijke verdere concretisering van het begrip «ecocide». Het is echter van belang te onderstrepen dat «ecocide» niet erkend is als internationaal misdrijf en evenmin gebaseerd is op internationaal verdrags- of gewoonterecht. Verder is er geen brede nationale praktijk van strafbaarstelling van «ecocide» als misdrijf. Ten slotte hebben de experts van het internationaal panel op persoonlijke titel bijgedragen aan het rapport. Zij beschikten niet over een formeel mandaat voor de onderhandelingen, en deze hebben evenmin plaatsgevonden binnen het kader van een

¹ Stop Ecocide Foundation, juni 2021, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text (<https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d1e6e604fae2201d03407f/1624368879048/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf>).

internationale organisatie of met andere betrokkenheid van staten. Zoals de voorzitter van het panel, de Britse advocaat Philippe Sands, in interviews heeft aangegeven, moet het rapport van het internationaal panel van experts daarom in de eerste plaats gezien worden als een aanzet tot verdere discussie over «ecocide», zowel binnen de vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome als daarbuiten.

Vraag 3

Herinnert u zich dat u in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Van Raan stelde dat het begrip «ecocide» onvoldoende gedefinieerd is? Verandert de voorgestelde definitie uw zienswijze?²

Antwoord 3

Ja. Het voorstel van de commissie Sands biedt nuttige handvatten voor een verdere discussie en eventuele onderhandelingen ten einde te komen tot een breed gedragen juridische definitie van het begrip «ecocide» en is daarin een waardevolle stap. Dat neemt niet weg dat er op dit moment geen onderhandelingen zijn over een juridische definitie van het begrip «ecocide» en een eventuele internationale consensus hierover niet in zicht is.

Vraag 4

Herinnert u zich dat u in uw reactie op de initiatiefnota stelde dat een internationale praktijk van strafbaarstelling van ecocide in het internationaal recht en in internationale verdragen ontbreekt? Hoe beziet u het feit dat de kernelementen van de voorgestelde definitie zijn ontleend aan taal die al gebruikt wordt in internationaalrechtelijke overeenkomsten, uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en het Statuut van Rome?

Antwoord 4

Het is een logische en zinvolle keuze van het panel om in de voorgestelde juridische definitie van «ecocide» gebruik te maken van begrippen die reeds aanvaard zijn en breder gebruikt worden in het internationale recht. Dit maakt interpretatie van de definitie immers gemakkelijker. Niettemin is het zo dat er een wijdverbreide praktijk ontbreekt van het daadwerkelijk strafbaar stellen van «ecocide», een begrip dat tot nu toe niet gedefinieerd is, niet in internationale verdragen noch in het internationaal gewoonterecht. Ook roept de door het panel voorgestelde definitie meerdere vragen op. Zo zou de voorgestelde delictomschrijving mogelijk ook handelen door rechtspersonen kunnen omvatten, terwijl de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen tot op heden niet erkend is in het internationaal strafrecht en het Internationaal Strafhof op dit moment slechts rechtsmacht bezit over natuurlijke personen (artikel 25, eerste lid, Statuut).

Vraag 5

Hoe beoordeelt u de voorwaarden die de definitie stelt aan de misdaad van ecocide, namelijk dat er onrechtmatig (unlawful) of moedwillig (wanton) moet zijn gehandeld, gebaseerd op bestaande milieurechtelijke principes?

Antwoord 5

De bestanddelen onrechtmatig (unlawful) en moedwillig (wanton) in de conceptdefinitie zijn ontleend aan het bestaande artikel 8, tweede lid, onderdeel iv, van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (hierna: het Statuut van Rome), waarin het grootschalige wederrechtelijke en moedwillige vernietigen en toe-eigenen van goederen zonder militaire noodzaak in een internationaal gewapend conflict wordt aangemerkt als oorlogsmisdrijf. Het bestanddeel onrechtmatig vertoont gelijkenissen met het vereiste van wederrechtelijkheid, dat in Nederland geldt als een van de kernvoorwaarden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het bestanddeel moedwillig drukt de mate van schuld uit die volgens de voorgestelde definitie is vereist voor strafrechtelijke aansprakelijkheid voor «ecocide». In dit verband wordt opgemerkt dat het bestanddeel moedwillig kan worden gezien als een stevige drempel waardoor strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens

² Kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid van Raan: «Ecocide: de ontbrekende misdaad tegen de vrede» (Kamerstuk 35 690, nr. 3).

«ecocide» volgens de voorliggende conceptdefinitie enkel aan de orde is in de meest ernstige gevallen. Dat correspondeert met de aard van het Statuut van Rome, waarin de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof beperkt is tot de meest ernstige misdrijven. Onduidelijk blijft echter in hoeverre de voorgestelde definitie moet worden toegepast op feiten die als «ecocide» dienen te worden aangemerkt maar die gepleegd zijn door rechtspersonen. Nu het Statuut van Rome niet voorziet in strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, rijst de vraag of, en zo ja, in hoeverre, verschillende personen – waaronder het management, (andere) medewerkers en aandeelhouders – die direct of indirect betrokken kunnen zijn bij feiten die als «ecocide» kunnen worden aangemerkt, in beginsel strafbaar zijn. Dit gebrek aan voorzienbaarheid staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel.

Vraag 6

Kunt u zich herinneren dat u in de kabinetsreactie op de initiatiefnota schreef dat u met belangstelling kijkt naar de ontwikkeling van het juridische begrip ecocide door het panel van juridische experts? Op welke manier zult u deze ontwikkeling opvolgen?

Antwoord 6

Met de publicatie van de voorgestelde definitie is een initiële stap gezet. Het kabinet volgt de verdere ontwikkelingen en discussies hierover nauwgezet. Het zal, wanneer de definitie aan de orde komt in een forum waar Nederland participeert, zoals de vergadering van verdragspartijen bij het Statuut van Rome, de Europese Unie of de Raad van Europa, deelnemen aan die dialoog.

Vraag 7

Bent u bereid in gesprek te treden met de leden van het expertpanel of de Stop Ecocide Foundation over de mogelijkheden die deze juridische definitie biedt en hoe Nederland daar een rol in kan spelen?

Antwoord 7

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid van Raan over Ecocide: de ontbrekende misdaad tegen de vrede (Kamerstuk 35 690, nr. 3) richt het kabinet zich op andere interventies die bijdragen aan structurele versterking van natuur en biodiversiteit.

Vraag 8

Bent u bekend met het rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, waarin staat dat het huidige internationale gewoonterecht en de bestaande internationale instrumenten voor de bescherming van het milieu en de leefomgeving ontoereikend zijn?³ Deelt u deze conclusie? Zo nee, wat is uw conclusie dan?

Antwoord 8

Het kabinet is bekend met het genoemde rapport dat een nuttig overzicht geeft van hiaten en tekortkomingen in milieuprincipes, bestaande instrumenten in internationaal milieurecht, gerelateerde instrumenten (internationale overeenkomsten over handel, investeringen en intellectueel eigendomsrecht), de governance (beheer) en effectiviteit en implementatie ervan. Het kabinet herkent de in het rapport geconstateerde hiaten – met name die ten aanzien van bestaande milieu-instrumenten – en is er voorstander van om internationale milieu-instrumenten te versterken. Het rapport biedt daarmee een goede basis voor de discussie ter identificatie van de hiaten in internationaal milieurecht – of gerelateerde instrumenten.

Vraag 9

Erkent u dat een betere verankering van de bescherming van het milieu en de leefomgeving in het internationaal recht de tekortkomingen van bestaande instrumenten kan verbeteren? Zo ja, deelt u de mening dat de voorgestelde definitie daar een rol in kan spelen? Zo nee, waarom niet?

³ Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a Global Pact for the Environment: report of the Secretary-General, 30 november 2020 (<https://digitallibrary.un.org/record/1655544>).

Antwoord 9

Het kabinet is voorstander van initiatieven om internationaal milieurecht te versterken en de bescherming van het milieu en de leefomgeving beter te verankeren en ziet een positieve trend in hoe het internationaal milieurecht zich ontwikkelt. Hierbij is het zo dat tal van verdragen gericht op de aanpak van specifieke milieuproblemen enerzijds leidt tot zekere fragmentatie, maar anderzijds heeft dit als voordeel dat er gerichte afspraken zijn voor specifieke problemen en specifieke regio's: voor milieuproblemen is er geen «one-size-fits-all» benadering. De voorgestelde definitie van «ecocide» is nuttig nu het put uit bestaande beginselen van het (internationaal) milieurecht, maar heeft betrekking op strafbaarheid van de meest ernstige misdrijven. Dit gaat verder dan de bestaande instrumenten ter bescherming van het milieu en de leefomgeving.

Vraag 10

Erkent u, gezien het feit dat het Statuut van Rome misdaden behandelt die geacht worden «de gehele internationale gemeenschap met zorg te vervullen» en er al jaren consensus is over dat de klimaat- en biodiversiteitscrisis een bedreiging vormt voor de gehele mensheid, dat het tijd wordt om het toebrengen van schade aan de natuurlijke leefwereld als een van de «ernstigste misdaden» aan te merken?

Antwoord 10

De genoemde klimaat- en biodiversiteitscrises vormen een van de grootste opgaven van deze tijd, en deze crises zijn ook nauw verbonden met andere belangen zoals die op het gebied van veiligheid, welvaart en gezondheid, nu en in de toekomst. Wanneer actoren zich gedragen tegengesteld aan de internationaal gedeelde doelen om deze crises het hoofd te bieden is dit zeer ernstig. De positie van het kabinet ten aanzien van opname van «ecocide» in het internationaal strafrecht middels het Statuut van Rome is uiteengezet in vraag 7 hierboven en in de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid van Raan over dit onderwerp (Kamerstuk 35 690, nr. 3).⁴

⁴ Kamerstuk 35 690, nr. 3.